

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

FORMES PATHOLOGIQUES
DE LA
DIVISION DU TRAVAIL
AU SEIN DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

sera présenté et soutenu le Jeudi 21 Février 1907, à 2 heures 1/2.

PAR

M. MANECY

Président : M. JACQUELIN.

Suffragants { MM. PERREAU, *professeur*.
 { HITIER, *chargé de cours*.

IMPRIMERIE TYPOGRAPHIQUE A. DAVY

52, RUE MADAME, 52

—
1907

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

FORMES PATHOLOGIQUES
DE LA
DIVISION DU TRAVAIL
AU SEIN DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

sera présenté et soutenu le Jeudi 21 Février 1907, à 2 heures 1/2

PAR

M. MANECY

Président : M. JACQUELIN.

Suffragants { MM. PERREAU, professeur.
HITIER, chargé de cours.

IMPRIMERIE TYPOGRAPHIQUE A. DAVY

52, RUE MADAME, 52

—
1907



La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

A MES PARENTS

FORMES PATHOLOGIQUES DE LA DIVISION DU TRAVAIL AU SEIN DE L'ÉTAT

INTRODUCTION

Chevreuil, le savant français, mort centenaire, disait : « Tout fait est une abstraction. » Tout fait s'enchevêtre avec d'autres faits et il n'entre dans le domaine de la science qu'à partir du moment où l'esprit humain l'a rattaché à une de ces lois qui, telle une arabesque dans un tissu, courent sous la trame des phénomènes. Les lois en matière économique peuvent être des moyens d'exposition, elles peuvent être et sont souvent des moyens d'investigation. Montesquieu définit la loi : « Un rapport nécessaire et constant qui dérive de la nature des choses. » Mais ce rapport n'apparaît pas toujours à première vue. Tel fait, telle série de faits qui paraissaient nus et vides d'intérêt, sont tout à coup éclairés d'une lumière singulière, prennent une signification précise, lorsqu'ils sont reliés par une loi dont l'action en la matière n'avait tout d'abord pas apparu.

La division du travail paraît être sinon la cause, tout au moins la condition du progrès. Spencer voit dans l'évolution le passage de l'homogène à l'hétérogène. Cette hétérogénéité, cette division du travail en langage courant, a augmenté à mesure que vieillissait l'humanité.

Au début, la famille se suffit à elle-même. Il n'y a ni échange, ni propriété individuelle. Puis la structure se modifie ; le groupe autonome qui vit par lui-même devient le village ou, pour parler plus exactement, une circonscription territoriale de faible étendue. La division du travail et l'échange sont nés mais ils ne s'exercent l'un que sur une échelle infime, l'autre qu'entre gens habitant en des limites de territoire fort restreintes. Peu à peu les cloisons qui séparent les diverses alvéoles économiques s'élargissent.

Chaque ville forme un tout, qui, comme le montre M. Schmoller cherche à se suffire à lui-même. C'est là la situation des cités de l'Antiquité. Au ^{xiv}^e siècle la division inter-régionale du travail apparaît.

Depuis cette division du travail est allée s'amplifiant. Or, il semble que passé un certain degré de développement elle revête certaines « formes pathologiques », qu'elle apporte non plus la santé et le bien-être mais au contraire, l'angoisse et la maladie au corps social. Il y a peut-être là une loi, non définie encore, qui fixe aux organismes sociaux un certain degré d'hétérogénéité qu'on ne saurait impunément dépasser. L'exemple des sociétés modernes permettrait d'admettre l'existence de cette loi.

A mesure que la division du travail s'affirmait dans le

domaine économique, à mesure croissaient et se développaient les haines et les dissentiments sociaux. Au Moyen Age l'ouvrier et le maître travaillent « dans la même boutique, sur le même établi. » L'un et l'autre étaient presque égaux ; quiconque avait fait son apprentissage pouvait s'établir s'il avait de quoi » (1). Aussi les luttes étaient-elles bien rares.

Au xv^e siècle il n'en est plus tout à fait ainsi : « Une démarcation profonde s'établit entre les maîtres et les compagnons. » « Dès que les compagnons croyaient avoir à se plaindre, ils se mettaient en grève et frappaient d'interdit un patron et tous étaient tenus d'obéir aux mots d'ordre. » Cependant l'état de lutte était alors accidentel. Avec les dernières conquêtes de la division du travail, la lutte est devenue si fréquente qu'elle a été présentée par toute une école comme une loi. La lutte des classes est un des dogmes du credo socialiste. Ces haines sociales, passées à l'état chronique, sont bien un des effets de la division du travail car, atteignant leur maximum d'intensité dans la grande industrie, elles n'existent pas ou existent à peine dans la petite industrie.

C'est toujours aux progrès de la division du travail qu'il faut rattacher l'état d'anarchie économique dans lequel vit la société actuelle. Producteurs et consommateurs s'ignorent. Les premiers produisent à tâtons, si l'on peut employer cette expression, et ils ne sont guidés dans leur activité incertaine que par les spéculateurs

(1) LEVASSEUR : *Les classes ouvrières jusqu'à la Révolution.*

dont la fonction sociale, indispensable pourtant, semble à certains outrageusement rémunérée. De ce défaut de contact entre les différents organes de la société naissent les crises avec leurs cortèges de souffrances. Toujours grâce à cet état d'anarchie économique peuvent prospérer les ententes entre producteurs dont certaines formes, tels les trusts, lèsent incontestablement les intérêts des consommateurs.

Dans le domaine intellectuel les effets inquiétants de la division du travail ne sont pas moins tangibles. Le temps est loin où un Aristote embrassait l'ensemble des connaissances humaines, où un Leibnitz passait sans effort de la Métaphysique aux Sciences naturelles, où un Comte voulait faire de la Philosophie une synthèse de toutes les sciences. Pareilles ambitions paraîtraient folie aujourd'hui au cerveau le mieux organisé. Il semblait exister autrefois un large espace découvert d'où tout esprit un peu perçant pouvait suivre des yeux les chemins tracés par les différentes sciences dans la forêt des phénomènes, mais les chemins se sont tellement prolongés qu'on n'en peut voir maintenant que le commencement. Et les savants s'y engagent et vont droit en avant sans retourner vers leur point de départ. La route initiale se subdivise elle-même en une foule de sentiers toujours plus menus. Avant-hier un homme se spécialisait dans la physique, hier dans l'électricité, aujourd'hui dans la télégraphie sans fil. Or, il ne faut pas oublier que tout se tient dans la nature, que les actions et les réactions s'enchevêtrent, qu'à s'hypnotiser dans l'étude exclusive

de tel ordre de faits on mutile la réalité et on s'expose à formuler des lois tronquées ou erronées. « Cette division du travail intellectuel, dit M. Schoeffle, donne de sérieuses raisons de craindre que ce retour d'un nouvel Alexandrinisme n'amène une nouvelle fois à sa suite la mine de toute science (1). »

Il n'est pas jusqu'à la conscience morale des peuples dans laquelle la division du travail ne se révèle par de curieuses répercussions.

A côté de la morale généralement admise par tous, et parfois contre elle, semblent s'élever des morales particulières communes à des groupements restreints d'individus. C'est ce qu'on appelle les morales professionnelles. Médecins, avocats, prêtres, fonctionnaires, officiers semblent avoir tout au moins un embryon de morale originale et distincte de la morale courante. La caractéristique de ces morales est qu'elles tendent à assigner comme fin supérieure à toutes les autres fins celle que poursuit la corporation. Certains médecins n'hésitent pas à faire des expériences qui peuvent être mortelles sur un malade dans un hôpital. En Autriche, un officier insulté doit tuer ou blesser sur le champ son insulteur, le tribunal militaire devant lequel il comparaitra l'absoudra toujours ; il le condamnerait cruellement au contraire, si ayant tiré son épée, il ne s'en était pas servi contre son adversaire. Et cependant la morale courante réprouve le meurtre avec horreur.

(1) SCHAEFFLE : *Bau und Leben des socialen Körpers*.

Ainsi qu'on le voit, le développement des morales professionnelles peut apparaître comme une perspective peu rassurante à certains points de vue pour la société.

Que ces « formes pathologiques » soient, comme le veulent certains, un fait transitoire ou au contraire un événement inéluctable, il n'en est pas moins certain qu'elles existent à l'heure actuelle. Comte prétendait que c'était le rôle de l'Etat d'y appoter un remède. « La destination
« du Gouvernement me paraît surtout consister à con-
« tenir suffisamment et à prévenir autant que possible
« cette fatale disposition à la dispersion fondamentale
« des idées, des sentiments et des intérêts, résultat inévi-
« table du principe même du développement humain, et
« qui, si elle pouvait suivre, sans obstacle, son cours na-
« turel finirait inévitablement par arrêter la progression
« sociale sous tous les rapports importants. Cette con-
« ception constitue à mes yeux, la première base posi-
« tive et rationnelle de la théorie élémentaire et abstraite
« du gouvernement proprement dit, envisagé dans sa
« plus noble et plus entière extension scientifique, c'est-
« à-dire comme caractérisé en général par l'universelle
« réaction nécessaire, d'abord spontanée et ensuite régu-
« larisée, de l'ensemble sur les parties. Il est clair en ef-
« fet que le seul moyen possible d'empêcher une telle dis-
« persion consiste à ériger cette indispensable réaction
« en une nouvelle fonction spéciale, susceptible d'inter-
« venir convenablement dans l'accomplissement habituel
« de toutes les diverses fonctions de l'économie sociale,
« pour y rappeler sans cesse la pensée de l'ensemble

« et le sentiment de la solidarité commune (1). » Dans ces lignes Comte paraît considérer l'Etat comme une entité possédant une profonde unité. Or, à mesure que croissaient les sociétés, l'Etat augmentait de volume. La meilleure preuve en est dans le développement continu du droit administratif. Que ce serait là, comme le veut Spencer, un fait morbide dû à des circonstances passagères au lieu qu'il s'agisse d'un phénomène inéluctable, il n'en est pas moins vrai que l'Etat est, à l'heure actuelle, un organisme composé de parties excessivement nombreuses. Et avant de voir en lui la contre-force qui doit neutraliser dans la société les effets nocifs de la division du travail, il est prudent de se demander si lui-même n'en souffre pas et s'il est capable de supprimer ou d'atténuer ces formes pathologiques qu'elle revêt dans son sein.

(1) COMTE : *Cours de philosophie positive*, IV, 430-431.

DES ETATS DANS L'ÉTAT

» Il est manifeste que, en matière de finances, nous souffrons
» non de la concentration mais de
» l'éparpillement des attributions.
» Aucun homme d'Etat n'a réellement ni devant le public, ni devant le souverain, la responsabilité du budget français. L'équilibre a toujours été détruit en
» fait par le droit acquis de chaque
» Ministre de dresser le budget et
» d'ordonnancer les dépenses de son service ».

LE PLAY, *Réforme Sociale*, vol. II

Toute division du travail exige, pour que le corps social n'en souffre pas, l'existence d'une solidarité entre les corps spécialisés. L'Etat moderne, derrière son entité métaphysique, cache une spécialisation poussée très loin de ses parties composantes ou Ministères.

« Les Ministères sont de vastes administrations ayant chacune « leur direction distincte..... mais convergeant toutes vers un même but (1) ». Leur nombre très variable aux différentes époques de notre histoire marque une tendance vers l'accroissement. Sous Louis XIV, il y en

(1) Dictionnaire d'administration.

avait 4, sous Louis XVI, 6. La Constitution du 5 Fructidor en consacrait 8. Le Premier Empire finit par en avoir 12. La Restauration réduisit tout d'abord leur nombre à 6, mais elle était revenue à la fin du règne de Louis XVIII à 10. Louis-Philippe et la Deuxième-République s'en tinrent au chiffre de 9. Le Second-Empire en eut 12 et la Troisième République en est actuellement au même point.

Il semble que derrière ces fluctuations se dessine un mouvement profond d'augmentation destiné à produire encore ses effets dans l'avenir. Certaines subdivisions des Ministères actuels peuvent en effet, quant à leur fin, être considérées comme des corps autonomes, et il est probable qu'elles seront érigées un jour ou l'autre en départements indépendants. En outre, l'Etat se développe continuellement et à chaque nouvel objet de son activité correspondra, c'est évident, un organe nouveau. Donc les inconvénients qui pourraient résulter de l'absence d'une liaison suffisante entre les rouages de la machine gouvernementale, semblent devoir s'accroître avec le temps.

On peut se demander si cette solidarité nécessaire existe et si les Ministères sont vraiment de « vastes administrations convergeant toutes vers un même but ».

Le but le plus immédiat, le plus inéluctable de l'Etat, c'est de vivre, de persévérer dans son être. Les Ministères par ailleurs, si différentes que soient leurs fins particulières ont un mode d'activité qui leur est commun : ils dépensent. Or, l'Etat, de même que tout organisme physiologique ou social ne vivra qu'à la condition de ne pas

dépenser plus d'énergie, plus de richesses qu'il n'en acquiert. Il ne réalisera cette condition que si ses parties composantes n'épuisent pas ses ressources au delà d'une certaine limite, passée laquelle la vie de l'ensemble est compromise. Faute de réaliser cette politique, l'Etat est destiné non pas peut-être à mourir immédiatement et brutalement car l'union de l'Etat société politique, avec l'Etat société économique assure à ce dernier des privilèges exorbitants du droit commun, mais à s'acheminer lentement et progressivement vers la disparition.

On pourra être tenté d'objecter à cette argumentation que les ressources de l'Etat sont des ressources « sui generis » très facilement extensibles, que les représentants de la nation modèlent celles-ci sur les dépenses et non pas comme dans une entreprise privée les dépenses sur les recettes. Je crois qu'il y aurait là une hérésie économique et que l'argument serait purement verbal. Il y a un maximum d'imposition, protégé par le droit d'insurrection, qu'on ne saurait dépasser en temps normal. Toute taxation supérieure serait en dernière analyse inefficace. Comme chez les autres organismes sociaux, ce sont bien au demeurant, les recettes qui règlent le budget des dépenses et si celles-ci dépassant celles-là, il y aura à une échéance plus ou moins rapprochée, disparition de l'être en question.

Les intérêts généraux sont confiés en France aux mains du Parlement. C'est donc au Parlement à fixer aux Ministères le maximum des dépenses qu'ils ne peuvent dépasser sans danger pour l'Etat. Ces dépenses sont éta-

blies annuellement et le mandat que le Parlement confère aux Ministères, prend le nom de Budget. Ce mandat est forcément impératif, car l'expérience, aussi bien que la raison, montrent qu'il n'en serait tenu aucun compte par les administrations, s'il n'avait qu'une valeur indicative. La façon dont il fallait l'entendre a été en effet l'occasion d'une longue lutte au cours de laquelle le Parlement défendait les intérêts généraux de la Nation, et où les Administrations guidées uniquement par la considération de leur fin propre, voulaient affirmer leur liberté d'interprétation. Il serait dangereux de vouloir le montrer, car ce serait s'obliger à faire, en grande partie, l'histoire de notre droit budgétaire.

Ce mandat, au surplus, n'est pas donné à l'aveuglette, car ce sont les différents Ministères qui préparent les projets des dépenses. Ils interviennent d'ailleurs au cours de la discussion du budget et ils y défendent les fins particulières poursuivies par les Administrations. Tous les intérêts en jeu se sont donc fait entendre aussi bien l'intérêt général de l'Etat que les intérêts particuliers des Ministères.

La solution intervenue donne satisfaction à ces derniers dans la mesure où ils concourent à l'intérêt général. Elle fixe la limite, passé laquelle ce n'est plus le bien du pays, mais le bien d'une Administration que l'on poursuit.

Si l'on veut que le mandat donné dans ces conditions, soit réellement exécuté, il faut, tout d'abord, que le bud-

get ait été universel, qu'il ait compris toutes les dépenses et toutes les recettes.

Les départements ministériels en effet, sont, par suite de vente de leur vieux matériel, productifs de recettes : ainsi le Département de la Guerre vend chaque année pour une vingtaine de millions de francs d'objets réformés. Si on n'avait pas posé le principe de l'universalité budgétaire (1) qui exige que toutes les recettes soient versées à la Caisse centrale du budget les Ministères auraient trouvé dans ces ressources une caisse noire leur permettant d'alimenter des dépenses ignorées du Parlement.

Le mandat que le Budget confère aux Départements les lie d'une façon assez étroite. L'article 1 de la loi de Finances dit : « Des crédits sont ouverts aux Ministres » pour les dépenses du budget général de l'exercice..... « conformément à l'état A annexé à la présente loi. »

Cet état A catalogue les dépenses de chaque Ministère par chapitre. Le chapitre ne contient, en théorie tout au moins (1), que des « services corrélatifs ou de même nature (2). »

Il est permis aux Ministres de faire des virements à

(1) Les ministères ne peuvent accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs.

Ordonnance du 14 septembre 1822.

(2) Article 11 de la loi du 29 janvier 1831.

On peut concevoir deux classifications de dépenses : celle qu'a adoptée notre législation et qui se réfère à la nature des

l'intérieur d'un même chapitre, c'est-à-dire de consacrer à tel article la somme notée pour tel autre, mais il leur est défendu de faire des virements de chapitre à chapitre. Cela parce qu'il est apparu au cours de la discussion de la loi de finances que chaque chapitre répondait à un besoin essentiel du pays et qu'à le laisser dépouiller de sa dotation au profit d'un autre, on sacrifiait le nécessaire au superflu.

Ce mandat lie encore les administrations en ce sens que, établi par exercice, il interdit de faire passer des dépenses d'un exercice à l'autre. Enfin, est-il besoin de le dire, il est limitatif. Toute dépense qu'il ne prévoit pas est absolument interdite aux administrations.

Si une solidarité effective existe entre les parties composantes de l'Etat, elles respecteront scrupuleusement le cadre du mandat établi par la Nation. S'il n'en est rien, c'est que la spécialisation aura produit ici des effets pathologiques.

OR IL N'EN EST RIEN.

Il est juste avant de le montrer, de dire que toute in-

dépenses. On aura avec elle les divisions suivantes : Personnel (solde), salaires, matériel, etc...

On peut encore classer ces dépenses par objets de dépenses, par services. La première classification offre dans certains cas des inconvénients. Lorsqu'on travaille à un cuirassé dans la marine, il peut arriver que les crédits du personnel soient épuisés alors que ceux du matériel sont encore abondamment fournis. Et il faut alors s'arrêter ou faire des virements. Une classification par services éviterait cela.

fraction aux principes budgétaires ne révèle pas forcément une de ces ruptures de solidarité dont je parlais à l'instant.

Certaines dépenses sans crédit, certains virements ne relèvent pas de la volonté des hommes, mais de l'inéluctable exigence des faits.

L'Etat est plus et moins exposé qu'un particulier à voir ses prévisions de dépenses démenties par l'expérience. D'un côté, en effet, il a, en tant que gouvernement politique, des éléments de perturbation dans ses dépenses qu'ignore un particulier. Que des élections s'annoncent comme douteuses pour le parti au pouvoir, qu'une nation étrangère menace la sécurité, l'Etat se voit obligé de parer à ces dangers par de coûteux préparatifs. D'un autre côté, l'Etat est moins exposé qu'un industriel à voir bouleverser son budget de dépenses parce que un certain nombre de ces dernières, telles les traitements de ses agents, les arrérages des rentes, sont indépendantes des crises économiques et parce qu'il s'est encore peu avancé dans la voie de l'exploitation industrielle ou commerciale.

Donc certaines infractions échappent à la critique en ce sens qu'il s'agit là de mesures imposées par les circonstances.

Mais la proportion de ces infractions forcées par rapport au total est très faible comme il est aisé de s'en convaincre par la lecture des rapports de la Cour des Comptes.

C'est, en effet, la Cour des Comptes qui est chargée de

surveiller les administrations, Elle se rend compte de l'exacte administration des deniers publics par les comptables et rapprochant leurs comptes de ceux fournis par chaque Ministre, elle apprécie si le mandat confié par le Parlement a été fidèlement exécuté,

Il n'en est souvent pas ainsi et la Cour des Comptes signale les infractions par elle relevées dans le rapport qu'elle adresse au Président de la République.

La statistique de ces infractions est des mieux fournies.

D'aucuns déclarent que cette statistique n'a rien qui puisse alarmer. Il faut d'abord, disent-ils, faire la part du feu et établir une distinction pour certaines pseudo incorrections qui étaient inévitables. Il convient ensuite, ajoutent-ils, de remarquer que la moyenne annuelle des infractions n'est pas bien élevée. Elle est de 130 (1) en nombre et de 2 millions comme qualité. Sur un budget moyen de 3 milliards et demi, la proportion n'est guère que de 0.57 0/00.

Ce raisonnement aurait toute sa valeur si la Cour des Comptes atteignait et signalait dans ses rapports la totalité des infractions commises. Or, il ne faut pas oublier que la Cour des Comptes ne juge que sur pièces.

(1) Ces chiffres donnés par M. Besson : « Le Contrôle des budgets » s'appliquent aux résultats des années 1870 à 1898. Ils pèchent par défaut, M. Besson ayant cru pouvoir négliger dans l'établissement de ses moyennes les années 1879, 1893 et 1897, parce que « *les irrégularités y atteignent un chiffre anormal !* »

Les pièces, rien n'est plus aisé que de les falsifier. Il ne s'agit généralement pas de la falsification inélégante qui consiste à user du chlore ou du grattoir, mais de procédés plus corrects et bien connus.

On fait antidater ou postdater des quittances afin de faire figurer telle dépense sur un exercice plutôt que sur un autre. Faisant deux commandes l'une prévue, l'autre non prévue par le budget au même fabricant, on majorera la quittance de la première du prix de la seconde et on passera cette dernière sous silence. On vendra du vieux matériel sans en souffler mot. On obtiendra d'un fournisseur de l'Administration, une quittance fictive ne répondant dans la réalité, à aucune débours et on consacrerà la somme ainsi subtilisée à une dépense non autorisée par le Parlement. Et comme la Cour des Comptes ne juge que sur pièces, elle ne s'apercevra de rien si l'administration en faute a bien pris ses précautions (1). Tout au plus la Cour des Comptes a-t-elle le droit, bien péniblement établi d'ailleurs, de demander, si elle éprouve quelque soupçon, des pièces ou explications complémentaires. Mais elle n'a pas des pouvoirs d'enquête personnelle dans le sein des administrations. Dans ces conditions, on ne saurait voir dans les statistiques qu'elle publie, qu'une partie dont il est impossible de déterminer la proportion par rapport au tout (mais qui reste certainement faible) de la totalité des infractions commises par les administrations ?

(1) La Cour des comptes reçoit souvent communication « de

Ces infractions d'ailleurs, ne sont que menu fretin si on les rapproche de la pratique des crédits additionnels en qui apparaissent des formes autrement dangereuses de ce qu'on pourrait audacieusement appeler : « l'anarchie étatiste ». Il semblerait que la Nation représentée par son Parlement soit souveraine en matière de dépenses et que l'expression de sa volonté, affirmée après avoir entendu les administrations, soit immuable. Il n'en est certes rien. Par des procédés que n'avait pas prévus la Constitution, les parties composantes de l'Etat ont acquis en matière de dépenses, un pouvoir de fait dont les manifestations sont trop onéreuses pour qu'on puisse en nier l'existence. La Nation, considérée dans son ensemble, établit bien un budget, mais les administrations expriment aussi leur volonté dans un budget occulte dont la caractéristique dominante est de détruire l'harmonie et l'ordre qui pouvaient régner dans le Budget national. Il y a là un sacrifice de la fin générale poursuivie par l'Etat aux fins particulières et égoïstes des administrations. Cette subordination de la fonction à l'organe se réalise grâce

pièces rédigées après coup et spécialement pour lui être soumises », LEROY-BEAULIEU. *Traité de la science des finances*.

Un haut fonctionnaire dit, à propos de la proportion infime des irrégularités relevées par la Cour des comptes : « Il faudrait être peu familiarisé avec le fonctionnement des bureaux dans les divers ministères pour admettre que cette infime proportion corresponde à l'importance des irrégularités réellement commises. Nous sommes, dans tous les cas, en mesure d'affirmer que cette proportion est beaucoup trop faible pour les divers services de la marine. (*Revue Maritime et coloniale*, avril 1903, CHATELAIN, contrôleur général de la marine). »

aux crédits additionnels (1). Les crédits additionnels apparaissent au premier abord, comme des autorisations de dépenser des sommes non prévues dans le Budget et accordées postérieurement à la loi de finances. Leur principe est inattaquable. Si sagaces qu'aient été les préparateurs du Budget, tels événements peuvent survenir qui déroutent les prévisions. Que l'Opéra-Comique brûle, qu'une expédition à Madagascar s'impose, qu'il y ait

(1) M. Chatelain (*loco citato*) relate une cession de charbon d'une valeur de 50.000 francs, faite en décembre 1893 au service des dépenses sous-marines par celui des constructions navales dans l'unique but d'augmenter la dotation budgétaire de ce service.

Toujours du même auteur : « On trouve un autre exemple de violation des lois budgétaires dans les procès-verbaux de recette qu'on antidate ou qu'on postdate afin d'imputer, à sa convenance, sur tel ou tel exercice, les dépenses à liquider. » Ces citations montrent bien la faiblesse du contrôle de la Cour des Comptes.

« Autrefois, les rapports de la Cour des comptes contenaient de nombreuses descriptions de ces manœuvres frauduleuses (vente directe par les ateliers ou arsenaux). Depuis plusieurs années, l'abus, plus rarement signalé aurait-il cessé d'être mis en pratique ou plutôt les précautions sont-elles mieux prises pour le dissimuler ? » A l'appui de cette supposition, M. Stourm reproduit les paroles de M. Borie, député (séance du 6 mars 1888) : « J'ai pu constater que, pour la manufacture de Tulle, où il se vend pour une dizaine de mille francs de limailles d'acier, tous les ans, il ne rentre pas un sou dans la caisse de l'Etat. Il est facile de le vérifier ; il suffit, pour cela, de prendre les registres du receveur des domaines chargé de vendre les matériaux réformés appartenant à l'Etat. Eh bien ! consultez ces registres, vous ne trouverez pas trace d'une seule de ces opérations. »

hausse brusque sur le charbon, les dépenses effectives de l'Etat seront plus grandes que les dépenses prévues et il faudra solder un reliquat. Mais, parmi les nombreux crédits additionnels que voit éclore chaque exercice, ceux que justifient l'exigence des faits sont l'exception. La majeure partie de ces crédits sert en réalité aux administrations à faire payer des dépenses dont la nécessité est non pas absolue mais relative. D'ailleurs cette nécessité, eu égard aux autres charges qui pèsent sur le pays, n'a pu être établie au grand jour de la discussion qui précède le vote de la loi de finances. Voici la procédure élégante suivie pour atteindre ce but. Dans l'énoncé des sommes qui lui sont nécessaires pour remplir sa mission, énoncé que soumet chaque ministère au Parlement avant la discussion de la loi financière, certains besoins essentiels seront totalement oubliés tandis que d'autres moins impor-

(1) Il existe deux sortes de crédits : les crédits limitatifs déterminant, d'une manière définitive la nature des services et la somme qui leur sera consacrée. Les crédits évaluatifs spécifiant les services, en se bornant à évaluer ce que coûtera leur exécution. Pour les crédits évaluatifs, les ministres tendent à réduire les prévisions budgétaires. « Pour ne citer qu'un exemple, disait le rapporteur du budget de 1871, nous avons augmenté de plus de 6 millions le crédit des vivres et fourrages pour l'armée et la marine... Notre prévoyance s'est affirmée en imposant au budget primitif une charge dont seront allégés les crédits supplémentaires. » (Rapport de M. Chesnelong, député, 9 juin 1870).

Pour les crédits limitatifs, la tendance des ministères est, au contraire d'enfler le chiffre des prévisions.

Les crédits additionnels doivent, en principe être toujours accordés par le Parlement.

tants seront mis en pleine lumière. Le Parlement heureux de trouver cette vieille administration dont on dit (1) tant de mal, si raisonnable, vote avec enthousiasme. Et puis l'année commence. Au bout d'un certain temps l'administration en question s'aperçoit qu'elle a absolument besoin d'argent pour ceci, pour cela. Et ce qu'il y a de plus terrible, c'est que c'est rigoureusement vrai. Il faut bien faire appel à un crédit additionnel (2). Ou bien l'administration fait des commandes que la loi de finances ne l'avait nullement autorisé à faire et vient, alors que le contrat a reçu exécution de la part des fournisseurs demander au Parlement de faire honneur aux

Au cas d'absence des Chambres, la loi du 14 décembre 1879 prend ses précautions pour que le gouvernement ne puisse faire de la faculté qui lui est donnée, d'ouvrir exceptionnellement des crédits additionnels, un moyen d'indépendance financière.

(1) Le ministre des Affaires étrangères demande annuellement des crédits supplémentaires pour ses frais de voyage et de courrier « dépassant ainsi, de parti-pris, les engagements de dépenses autorisées par la loi de finances ». (Rapport de M. Antonin Dubost, séance du 11 juin 1903).

Le ministère de la Guerre avouant en 1891, 363.000 francs d'insuffisance de crédits sur le chapitre 25 (vivres), demande en 1900, pour le même chapitre, 400 et quelques mille francs de crédits supplémentaires après avoir demandé en 1893, 1894, 1896 et 1897, plus de 600.000 francs. (Rapport de M. Antonin Dubost, séance du 20 février 1902).

(2) M. Marcel Sembat montre qu'aux Postes et Télégraphes, l'habitude des crédits supplémentaires est si bien ancrée qu'on n'hésite plus à les tenir pour accordés avant même de les avoir sollicités. (Chambre, Documents parlementaires, séance du 6 décembre 1902).

engagements qu'il n'a pas pris. L'Etat a profité de la commande, l'Etat « doit être honnête homme », l'Etat paie. Il n'y a qu'un crédit additionnel de plus.

Les usages abusifs de ce procédé des crédits additionnels sont légion. De la lecture des rapports parlementaires (1) qui les signalent se dégage bien l'impression qu'ils sont, aux mains des administrations, un véritable instrument d'indépendance financière ? Leur emploi ne les expose pas aux foudres, pourtant bénignes, de la Cour des Comptes, puisque le procédé en lui-même est fort régulier. Seul le Parlement pourrait réagir, mais le Parlement pris dans son ensemble ne semble disposé à s'intéresser, sans passion d'ailleurs, aux Finances de l'Etat que pendant les trois mois qui précèdent le vote du budget. Les demandes de crédit additionnel surviennent à un moment où il voit la nécessité absolue de la dépense proposée mais n'en voit plus la nécessité relative par rapport à l'ensemble des charges du pays. Et puis les ad-

(1) « A chaque instant, nos ministères engagent sciemment et volontairement des dépenses nouvelles sans avoir préalablement obtenu du Parlement les fonds nécessaires. Puis, quand il ne reste plus qu'à régulariser les paiements déjà effectués, ils... réclament des crédits supplémentaires qu'ils ont déjà employés, au moins en partie. » (Pelletan. Rapport général sur le budget de 1898).

« Laissons faire, laissons voter se dit-on lorsque la Chambre réduit un crédit... Dépensons au-delà du crédit, engageons la dépense, nous en serons quitte pour réclamer un crédit supplémentaire en avouant paisiblement qu'il est déjà dépensé. (Marcel Sembat, *J. Off.*, Chambre. Doc. parl., séance du 6 décembre 1902).

ministrations ont souvent l'habileté en même temps qu'elles demandent des augmentations d'offrir des annulations. Elles disent : j'ai besoin de 200 millions, mais par ailleurs, j'ai une bonne nouvelle à nous annoncer. J'avais demandé 50 millions pour faire telle dépense. Eh bien, je n'en veux plus. Je puis m'en passer.

Et ces demandes trouvent le Parlement désabusé, sceptique et... indulgent (1).

La statistique des crédits additionnels donne pour tant à réfléchir.

En voici le relevé depuis 1871 :

1871.....millions	304
-------------------	-----

(1) « C'est au point qu'on se demande pourquoi les ministres font parfois semblant, au cours de la discussion du budget, de se fâcher, quand la Chambre, en veine de sagesse, s'avise de leur marchander certains crédits, qui, véritablement, sont inutiles. (Georges Michel. Les fissures budgétaires. *Economiste français*, 1898, 2^e semestre, p. 310.)

« Le budget, mais à la rigueur, il serait possible de s'en passer ! Le Parlement pourrait seulement modifier de temps à autre, au fur et à mesure des besoins, les recettes et les dépenses existantes. Il n'y aurait plus alors que des crédits supplémentaires. C'est à peu près ce que réalise l'abus qui en est fait aujourd'hui. Le budget existe encore en apparence, mais ses fixations deviennent illusoires ; elles ne s'appliquent plus qu'à la masse des dépenses courantes, dont la confirmation périodique ne peut faire question, tandis que les crédits supplémentaires accaparent maintenant tout ce qui représente une innovation ou un progrès ; ce sont eux seuls qui font emploi des excédents de recette, qui créent et inaugurent les services, qui prennent l'initiative des mesures importantes. (Stourm. L'abus des crédits supplémentaires. *Economiste français*, 1882, 1^{er} vol., p. 599.)

(2) Annulations déduites.

1872.....	272
1873.....	334
1874.....	37
1875.....	83
1876.....	143
1877.....	52
1878.....	78
1879.....	240
1880.....	123
1881.....	182
1882.....	213
1883.....	83
1884.....	158
1885.....	283
1886.....	120
1887.....	»
1888.....	»
1889.....	»
1890.....	»
1891.....	37
1892.....	76
1894.....	38
1895.....	36
1896.....	50
1897.....	136
1898.....	91
1899.....	110
1900.....	197
1901.....	147
1902.....	97
1903.....	69
1904.....	74
1905.....	124

(1) Chiffre provisoire,

Il ressort de ce tableau que les crédits additionnels représentent pour 35 ans une somme globale de 4087 millions.

Cela fait une augmentation de 116 millions par an (1).

Même en faisant et en faisant largement la part des crédits additionnels dûs à des circonstances indépendantes de la volonté des administrations, on doit constater que rapprochés des chiffres des infractions relevées par la Cour des Comptes, ces résultats révèlent un état de choses curieux. Comment, est-on tenté de se demander, des fonctionnaires qui sont des hommes parfaitement honnêtes en arrivent-ils à se montrer si dédaigneux de la loi du budget. C'est que la « division du travail » crée ici des « formes pathologiques » d'une intensité extraordinaire.

Les administrations, parties spécialisées de l'Etat, durent autant que lui, et ont pour l'accomplissement de

(1) Crédits supplémentaires pour le seul ministère de la Guerre :

1895... .. millions	5
1896.....	6
1897.....	43
1898.....	16
1899.....	21
1900.....	19
1901.....	10
1902.....	7
1903.....	9
1904.....	16
1905.....	64

Rapport sur le budget du ministère de la Guerre pour l'exercice 1907, par M. Messimy.

leur mission, la libre disposition de sa toute-puissance. Pour le fonctionnaire « l'Etat c'est..... elles ». Féroce-ment spécialisé, il a en horreur les idées générales (1) qui lui paraissent faire tort à ce qu'il appelle amoureusement la « pratique ». Son cerveau est façonné de telle sorte qu'il voit dans son administration « l'ombilic du monde ». La fin poursuivie par elle, est, à ses yeux, supérieure à toutes les autres fins qui peuvent faire l'objet de l'activité de l'Etat. Aussi pour obéir à une circulaire, voire à un ordre écrit d'un chef, violera-t-il sans l'ombre d'une hésitation, dix lois et trente décrets. C'est ce qui explique certaines falsifications de pièces soumises à la Cour des Comptes auxquelles toute une administration en quelque sorte a dû participer. C'est ce qui explique également le malheureux sort de certains ministres qui ont été brisés par leur propre ministère pour avoir voulu lui imposer une direction s'inspirant davantage des fins générales de l'Etat que de la fin individualiste de l'administration.

(1) L'antipathie plus ou moins avouée dont sont l'objet, au sein de nombreuses administrations, ceux qui poursuivent des études d'ordre général et particulièrement des études de droit le montre bien.

Dans le même ordre d'idées, une circulaire du ministère de la Marine dit « qu'il ne faut pas compter sur des reports d'un exercice à un autre, et que tous les crédits non employés sont perdus pour le département. »

Et comme si ce langage n'était pas suffisamment explicite par lui-même, le rapport sur le budget de la Marine pour l'exercice 1889 reproduit des instructions ministérielles enjoignant aux ports de dépenser intégralement leur dotation.

Comme tous les états d'âme profondément enracinés, cet état « séparatiste » trouve parfois des expressions dont l'ingénuité inquiète. C'est ainsi que le directeur d'un établissement de la Marine annonçait récemment qu'il se félicitait de n'avoir point d'inspecteur auprès de lui car « il est bon » (lors d'un travail urgent) « de pouvoir faire ce qu'on veut de sa main-d'œuvre et de ses matières sans s'arrêter à la spécialité budgétaire (1). »

A ces tendances à l'isolement, répondent des mesures et des organes de raccordement sans lesquels l'Etat ne pourrait vivre.

LES MESURES ET LES ORGANES DE RACCORDEMENT

Toute prescription du législateur doit être confiée à un organe chargé de la faire respecter. Faute de quoi elle restera inopérante, car elle n'a plus alors que la valeur d'un simple conseil et un conseil, même donné par le législateur, ne prévaut ordinairement pas contre un intérêt.

Ces mesures nues, ces prescriptions sans soutien ne sont pas rares dans notre législation. Elles proviennent fréquemment de l'irréflexion du Parlement qui, enflammé par une idée, en vote l'application, sans se préoccuper

(1) Cité par M. Chatelain. *Revue Maritime*, année 1903.

de l'organiser. Elles sont aussi parfois le fait d'une politique madrée qui, très consciemment donne, d'une part, satisfaction à un courant d'opinion et, de l'autre, fait en sorte que cette satisfaction soit toute platonique.

Au cours de cette lutte plus ou moins avouée entre la fin supérieure de l'Etat et les fins égoïstes des administrations dont l'histoire est, en très grande partie, l'histoire de notre droit budgétaire, les mesures nues sont destinées au plus lamentable échec. Ce n'est pas avec des mots, même tracés en caractères indélébiles dans nos codes, qu'on peut triompher des aspirations individualistes, créées au sein de l'Etat par la division du travail.

C'est pourquoi bien des lois claires, lumineuses et complètement satisfaisantes au point de vue rationnel, n'ont jamais passé de la volonté du législateur dans le domaine de la réalité.

Les deux premiers essais de coordination des forces étatistes ont eu une destinée singulière. Non seulement ils n'ont jamais produit aucun effet, mais encore les textes des lois du 13 novembre 1849 et du 16 mai 1856 sont introuvables. La tradition s'est conservée que ces lois organisaient le contrôle de l'engagement des dépenses, mais c'est tout ce qu'on peut savoir d'elles. Elles ont disparu.

En 1861 un décret ordonna que tout décret pouvant ajouter aux charges de l'Etat fût, au préalable, soumis au ministre des Finances et accompagné de son avis.

La loi du 27 juillet 1870 décide qu'en matière de Tra-

vaux publics le Parlement peut seul engager des dépenses.

Un arrêté du chef du Pouvoir exécutif en date du 1^{er} avril 1871 exige, pour les engagements de dépense des différents départements ministériels que le ministre des Finances préalablement consulté, ait reconnu la possibilité d'y pourvoir.

Enfin l'article 55 de la loi de finances du 25 février 1901 porte que toute mesure tendant à augmenter le nombre ou le traitement des fonctionnaires devra faire l'objet d'un décret contresigné par le ministre des Finances.

Ce n'est pas seulement cette faculté d'engager les dépenses, cause fréquente de demandes de crédits additionnels eux-mêmes qu'on a voulu réglementer.

La loi du 18 juillet 1836, article 5, règle que toute demande de crédits additionnels indique les ressources qui y feront face.

La loi du 18 novembre 1849, article 1^{er}, ordonne que sera affiché dans la salle des conférences et des bureaux du Palais législatif un tableau contenant, au jour le jour, tous les suppléments déjà notés sur le budget en cours.

Une loi du 12 août 1876 décide que la présentation des crédits additionnels n'aura plus lieu que mensuellement. Le ministre des Finances les groupera en un seul projet une fois par mois.

On a encore essayé de résoudre le problème sous un troisième aspect.

La loi du 25 mars 1817 stipule dans ses articles 151 et 152 que chaque ministre ne peut, *sous sa responsabilité*,

dépenser au-delà des crédits qui lui sont ouverts. Elle ajoute que le ministre des Finances ne peut également « *sous sa responsabilité*, autoriser les paiements excédents que dans les cas extraordinaires et urgents. »

L'article 9 de la loi de finances du 15 mai 1850 est plus significatif. « Aucune dépense, dit-il, ne pourra être ordonnée, ni liquidée sans qu'un crédit préalable ait été ouvert par la loi. Toute dépense non créditée ou portion de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge du ministre contrevenant. »

Les articles 41 et 42 du décret du 31 mai 1862 reviennent à la charge et rééditent les articles 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817.

Mais quand on a voulu entourer de garanties l'engagement des dépenses, régler la présentation des demandes de crédits additionnels, établir la responsabilité des ministres, on a, d'une façon générale, totalement échoué.

Ce n'est pas avec des bataillons légers lancés isolément à l'assaut qu'on vient à bout d'une forteresse. Il faut un plan de bataille et de la coordination dans ses efforts.

Toutes les tentatives de réformes que je viens d'énumérer étaient excellentes en elles-mêmes. Mais elles devaient avoir un effet nul, parce que personne n'était spécialement chargé de les faire aboutir. On investissait bien le ministre des Finances de certaines prérogatives, mais sans lui tracer la marche à suivre pour les faire respec-

ter. On abandonnait des armes sur le sol, mais on ne chargeait personne de les ramasser et de s'en servir.

Quand on se trouve en face d'habitudes ou de tendances à combattre chez des organismes vivants, seul un autre organisme vivant, chargé d'une mission précise, peut exercer quelque action, avoir quelque chance de réussite.

A l'heure actuelle les organes de raccordement à qui incombe le rôle de faire triompher les fins supérieures de l'Etat, exprimées en la loi du budget, sur les fins individualistes des administrations, sont au nombre de trois. Ce sont le Parlement, la Cour des Comptes, le ministre des Finances.

Du Parlement, sur les fonctions duquel je reviendrai, émane l'impulsion primitive. C'est lui qui, par la loi du budget, donne satisfaction aux intérêts des ministères dans la mesure où ces intérêts concourent à l'intérêt général de l'Etat. Cela fait, il se désintéresse de la question. De temps en temps, il régularise les irrégularités des administrations par des lois accordant des crédits additionnels. Il le fait à grand renfort de paroles amères de ses rapporteurs, mais des paroles, même amères, n'ont jamais fait changer personne. Elles peuvent ennuyer, gêner, elles n'ont pas la grâce... efficace.

La Cour des Comptes juge annuellement les comptables de l'Etat. Rapprochant leurs comptes des comptes publiés par les ministres, elle apprécie la correction budgétaire des dépenses de chaque ministère. Au cas où il lui paraît y avoir manquement à la règle, elle entre en

contact avec le ministère incriminé et lui demande des explications ou marque sa désapprobation par la voix du référé (1). Puis, elle signale les infractions définitivement établies dans le rapport annuel, qu'elle soumet au Président de la République. L'efficacité relative de ce contrôle est certaine. Les rapports de la Cour des Comptes produisent plus d'impression sur la partie cultivée du pays que les rapports parlementaires, par suite de leur périodicité, des garanties qu'ils offrent, du labeur énorme qu'ils résument. Leur portée réelle est beaucoup plus douteuse. Ils sont malheureusement loin, ainsi que je l'expliquais tout à l'heure, d'atteindre la totalité des infractions budgétaires. Ils sont si peu suivis de sanction que la Cour des Comptes a pu signaler à cinq ou six reprises consécutives, telle pratique vicieuse de telle administration. Enfin, ces rapports ne sauraient normalement atteindre la plupart des crédits additionnels (2),

(1) Le référé est tantôt une mesure d'instruction, tantôt un avis, une observation, un blâme.

(2) La Cour des comptes s'élève avec énergie contre la pratique des crédits additionnels dits complémentaires. Ce sont des crédits votés dans les lois de règlement. Condamnés par les lois du 24 avril 1833, article 3; 16 mai 1851, article 1^{er}; 5 mai 1855, article 21 et implicitement par la loi du 25 janvier 1899, ils ont pourtant revécu dans 16 lois de règlement de 1870 à 1896.

Encore moins avouables, budgétairement parlant, sont les crédits spéciaux d'exercice clos prévus par la loi du 25 janvier 1899, dans son article 5. Ce sont des crédits pour exercices clos votés en dehors de la loi du règlement. De 1882 à 1891, leur total s'élève à 131 millions, soit une moyenne annuelle de 13 mil-

puisque ces derniers sont demandés au Parlement, accordés par lui et à ce titre ne constituent pas des infractions.

La date du contrôle de la Cour des Comptes crée un quatrième chef de faiblesse de l'action de cet organe. La Cour n'établit ses rapports qu'après la clôture de chaque exercice. Elle a, de ce fait, beaucoup moins d'influence que si elle formulait ses observations avant ou peu de temps après l'acte irrégulier.

Au fond, il semble ressortir que la fin prépondérante, la fin dernière de la Cour des Comptes soit l'action judiciaire qu'elle exerce sur les comptables et que par une superposition timidement effectuée on ait voulu joindre à cette mission celle qui consiste à surveiller, d'assez loin, du reste, les ordonnateurs. La Cour des Comptes coopère à la coordination des forces étatistes, mais de façon plutôt faible. C'est un simple organe avertisseur ou plutôt enregistreur.

Pareille critique ne saurait être faite au ministère des Finances.

Il offre, à l'exclusion des deux organes que je viens de

ions. De 1892 à 1901, cette moyenne est 25 millions. En 1903, le chiffre de ces crédits atteint 35 millions.

L'article 77 de la loi de finances de 1902, prescrit d'établir des projets de loi distincts pour ces crédits et de ne pas les comprendre avec les demandes de crédits supplémentaires.

Ces crédits, au dire de M. le sénateur Boulanger, constituent en bien des cas « la fosse commune, où l'on jette tous les crédits louches, tous ceux qui ont besoin de demi-teintes et d'obscurité. »

Ces deux sortes de crédits additionnels peuvent donner lieu à observation de la Cour des Comptes, mais les autres crédits supplémentaires doivent en principe y échapper.

nommer, une particularité qui mérite d'être mise dans tout son jour. Le Parlement et la Cour des Comptes n'ont pas d'intérêt immédiat et personnel à la coordination des activités étatiques dans les limites du cadre du budget. *Cet intérêt immédiat et personnel, le ministre des Finances l'a, au plus haut point.*

Chargé de pourvoir aux dépenses de l'Etat, de faire rentrer les impôts, sa tâche sera d'autant moins malaisée que le budget sera fidèlement exécuté. Les incorrections budgétaires sont grosses de menaces pour lui, car si le Parlement a, après entente des administrations, fixé les sommes afférentes à tel exercice, tel chapitre, il est permis de supposer que ces sommes sont nécessaires et que leur affectation à un autre exercice ou chapitre sera suivie, à échéance plus ou moins lointaine, de demandes de crédits supplémentaires. Ces incorrections sont, pour le ministre des Finances, des nuages annonciateurs de la tempête des crédits additionnels. Ces derniers déroutant toutes ses prévisions, l'obligent fréquemment à chercher des ressources en dehors de la voie normale de l'impôt, c'est-à-dire à revenir à l'emprunt et à augmenter ainsi les difficultés de sa tâche immédiate et future.

De tous les ministères, le ministère des Finances est le seul où, en dernière analyse, l'intérêt général et l'intérêt de la partie composante coïncident immédiatement et non plus médiatement. Ceci doit attirer l'attention, car dans la vie des corps sociaux, aussi bien que dans celle des individualités, l'intérêt est le plus puissant moteur.

La situation se présente donc sous l'aspect suivant :

d'une part, un mandant qui, son mandat une fois donné, se désintéresse de l'exécution. Des mandataires, dont l'invincible tendance est de dépenser au-delà des termes du mandat. Enfin, un autre mandataire, dont le rôle ingrat consiste à trouver l'argent nécessaire à l'exécution du mandat.

Par la force des choses, ce dernier mandataire se substituera plus ou moins aux droits que le mandat se refuse à exercer. La logique de la situation l'exige ainsi. Il y a là un conflit d'intérêts et c'est vraiment heureux pour les finances de l'Etat.

De ce conflit est sortie toute une législation, dont j'ai déjà examiné la partie confuse et non coordonnée. Chaque progrès de cette législation a marqué une augmentation des pouvoirs du ministre des Finances, au détriment de ceux des autres ministères.

Afin d'assurer l'utilisation rationnelle par le Parlement de toutes les ressources de la nation, il faut qu'aucune d'elles ne soit cachée et laissée à la libre disposition d'une administration qui la consacrerait à son usage personnel. Ce principe affirmé par l'ordonnance du 14 septembre 1822, a eu pour conséquence de faire confier au ministre des Finances toutes les recettes du pays. Les départements qui, par leur matériel hors d'usage ou de toute autre façon, sont productifs de recettes, n'effectuent pas eux-mêmes ces recettes. Elles sont le fait du ministre des Finances.

Cette même ordonnance de 1822 supprimait les derniers comptables ressortissant aux départements minis-

tériels et rattachait au ministre des Finances tous les comptables de l'Etat.

La mesure était grosse de conséquences.

Les départements ministériels obligés d'effectuer leurs dépenses par l'intermédiaire des agents du ministre des Finances se voyaient fortement entamés quant à leur liberté d'action financière.

Tout d'abord, le ministre des Finances dispensateur de l'argent de l'Etat dans le temps et dans l'espace, répartit chaque mois par décret de distribution mensuelle des fonds les sommes nécessaires aux divers départements ministériels. Ces derniers ne peuvent donc effectuer une dépense à telle date que si le ministre des Finances la juge possible.

Mais il y a plus, le ministre des Finances n'apprécie pas seulement l'opportunité financière, mais encore la légalité des dépenses des autres ministères. Tout ordre de paiement, toute ordonnance émanée d'un département ministériel doit être d'abord soumis au ministre des Finances, lequel s'assure qu'il ne réalise ni virement, ni dépassement de crédits.

Une fois l'ordonnance visée, le ministre ordonnateur n'en est pas quitte avec l'action du ministre des Finances. Le contrôle de ce dernier va renaître, tout en s'émiettant, en se pulvérisant, pour ainsi dire, en s'adaptant aux sommes dépensées si minimes soient-elles. Et dans cette dispersion, il gardera l'empreinte d'une profonde unité de vues, car les payeurs qui vont l'exercer, obéissent tous aux mêmes instructions, au même esprit. Le payeur

doit s'assurer de la régularité budgétaire de l'ordre de paiement qu'il doit exécuter et de la réalité du service rendu à l'Etat. Son rôle sera d'éviter les virements, ainsi que les dépassements de crédit, dans certaines circonstances, tout au moins, et surtout les mandats fictifs, en exigeant (ce qui parut longtemps exorbitant aux départements ministériels), les pièces prouvant l'existence de la contre-partie de la somme versée par l'Etat. Les administrations qui paient par son intermédiaire ont bien, théoriquement, le droit en cas de refus, basé sur le soupçon d'un virement ou d'un mandat fictif, de procéder au paiement, ont le droit, dis-je, d'exiger ce paiement. En fait, elles n'usent pas de cette faculté, dont l'existence est de tout illogisme. L'action exercée par le ministre des Finances, grâce aux payeurs, est des plus efficaces, car la responsabilité que fait peser sur eux le fait du paiement, garantit la vigilance de leur examen.

En résumé, le ministère des Finances a, pour réprimer la tendance à l'égoïsme des administrations, les trois modes de pression, dont je viens de parler. Il semblerait que son action descende assez profondément pour arrêter, dès leur naissance, toutes les irrégularités budgétaires, pour prévenir les dépassements de crédits, en qui se révèlent surtout les formes pathologiques de la division du travail.

Ce n'est là qu'une apparence.

Le ministère des Finances, ainsi qu'il a été dit plus haut, n'est qu'un organe incomplet de raccordement.

Un principe qui ne figure pas dans nos Codes, mais qui

n'en est pas moins respecté pour cela, vient diminuer l'efficacité de toute cette puissante organisation.

Ce principe est que, en matière budgétaire, toute dépense faite par le mandataire-en dehors ou contre les dispositions du mandat lie le mandant.

Pour n'avoir pas été formulé avec cette franchise brutale, il n'en a pas moins été énoncé en termes très explicites et les Chambres ont, maintes fois, reconnu de bonne ou de mauvaise grâce sa validité (1).

L'existence de cet axiome, aussi généreux qu'irrationnel, force l'action coordinatrice à descendre, si elle veut être efficace, jusqu'au tréfonds de la vie administrative.

Dans ce tréfonds on trouve l'engagement de dépenses.

LA NOTATION DES ENGAGEMENTS DE DÉPENSES, ORGANE DE RACCORDEMENT AU SEIN DES ADMINISTRATIONS ET BASE NÉCESSAIRE DE TOUT EFFORT GÉNÉRAL DE COORDINATION AU SEIN DE L'ÉTAT

La conception que j'ai développée jusqu'ici, à savoir l'existence au sein des administrations d'un esprit féroce-ment technique, qui leur cache les intérêts généraux de l'Etat et se traduit, en dernière analyse, par des irrégularités budgétaires et des dépassements de crédits, cette conception, dis-je, est loin d'être admise par tous.

(1) Exemple l'affaire du pavillon de Marsan.

Beaucoup envisagent la question sous un autre aspect. Ils refusent de rendre les administrations responsables du désordre budgétaire et voient en elles les presque innocentes victimes de la division du travail.

Les ministères sont, en effet, une immense juxtaposition de rouages, qui sont bien engrenés, en vue d'une fin technique, mais qui s'ignorent, financièrement parlant. Or, la mission technique de ces rouages ne s'accomplit que grâce à des dépenses. Ces dépenses doivent être couvertes par les crédits budgétaires confiés à cet usage au ministre. Et elles n'apparaissent à ses yeux, que représente, en l'espèce, le service de la comptabilité, que, longtemps après leur naissance. Par suite, le ministre n'est pas averti à temps de la consommation de ses crédits. Il croira avoir à dépenser 50 millions et sa comptabilité le lui affirmera alors que, en réalité, 30 de ces millions sont déjà dévorés par des dépenses engagées. Le ministre confiant engagera pour 40 millions de dépenses et lorsque ces dépenses (qu'il aura peut-être effectuées lui-même, — il signe tant de pièces !) viendront à échéance, c'est-à-dire à liquidation et à ordonnancement, le pauvre ministre ne pourra sortir de l'impasse qu'avec une demande de crédits supplémentaires, à moins qu'il ne tâte de l'expédient des virements ou des interversions d'exercice.

Il sera acculé à cette fâcheuse extrémité, parce qu'on aura ignoré l'engagement de la dépense.

L'engagement de dépense n'est défini par aucun texte.

Le type normal en semble être la commande faite par

le ministre à un fournisseur ou le marché passé avec un entrepreneur. Mais, en fait, les façons d'amorcer une issue de fonds des caisses de l'Etat sont infinies.

Engagement, moral si on le veut, mais non moins inéluctable pour cela que la circulaire de M. Millerand consultant les Chambres de commerce sur le grand programme des Travaux publics.

Engagement latent et insoupçonné que la décision de la Ville de Paris allouant l'intégralité de sa paie à l'ouvrier malade, mesure qui fut immédiatement suivie de l'augmentation des journées de maladie dans la proportion de 10 à 1.

Engagement éventuel, indéterminé et à longue échéance, que la concession d'une ligne de chemin de fer qui, faisant appel à la garantie d'intérêts, pourra un jour grever lourdement les finances de l'Etat.

Engagement encore que le décret qui, introduisant quelques modifications dans la surveillance des machines à vapeur, fit passer en quelques années un chapitre du budget de 193.300 à 456.000 fr. (1).

Une définition de l'engagement de dépenses doit être infiniment large si on veut y faire rentrer tous les cas possibles.

S'inspirant de ce principe, on pourrait dire que l'engagement est tout acte de quelque nature et sous quelque forme qu'il se présente, créant ou augmentant immédiatement ou dans l'avenir les charges de l'Etat.

(1) Barthelemy, contrôle préventif des finances publiques.

Ceux pour lesquels les administrations pêchaient malgré elles et non par faute lourde, préconisaient un organe centralisant les engagements des différentes parties des ministères et comparant à tout instant leur total aux crédits. C'était, à leur dire, le sûr moyen de faire disparaître les dépassements de crédits.

D'autres plus sceptiques, quant au bon vouloir des administrations, estimaient que ces mesures ne produiraient leur plein effet que lorsque cet organe de raccordement serait armé contre les tendances individualistes de l'Administration et pourrait opposer son veto aux engagements de dépenses pris en violation de la loi de finances.

Ces deux tendances se sont fait jour dans la législation intervenue en la matière depuis 1890. A l'une, nous pouvons rattacher l'organisation actuelle du contrôle consultatif, la faculté laissée à chaque ministère d'organiser presque à sa guise la notation de ses engagements.

La seconde, qui semble actuellement gagner du terrain, a inspiré, sinon l'envoi de diverses situations au ministère des Finances, au moins la double nomination par le ministre intéressé et le ministre des Finances du contrôleur des engagements de dépenses.

Cette législation est hybride et comme toutes les solutions hybrides ne saurait satisfaire personne.

Qu'elle penchât au surplus d'un côté ou de l'autre, cela ne changerait rien à l'organisation de la notation des engagements de dépenses qui reste en toute hypothèse le substratum de la réforme.

Avant d'examiner la façon dont l'a comprise la loi de

finances de 1890 et le décret de 1893, une question se pose : le nom de comptabilité des dépenses engagées ou de comptabilité pour les dépenses engagées que l'on attribue ordinairement à cette prise en note, est-il satisfaisant ?

La comptabilité prise dans le sens ordinaire de ce mot est la traduction de faits en grandeurs numériques. C'est bien ce qui se produit également dans ce qu'on appelle la comptabilité des dépenses engagées. Mais la quantification de la comptabilité ordinaire repose sur le passé, elle est incommutable. Elle est indépendante du comptable.

La quantification de la prétendue comptabilité des dépenses engagées se réfère à l'avenir. Elle est, dans une certaine mesure, subjective. Le législateur l'a si bien senti que l'organe centralisateur peut réviser les évaluations des engagements de dépenses qui lui sont soumis.

En résumé, la comptabilité ordinaire est une comptabilité de faits acquis, elle est précise, elle est immuable.

L'autre est une comptabilité de faits non réalisés, elle est imprécise et elle se modifie.

Dans ces conditions il semble que les différences l'emportent sur les analogies et qu'on doive substituer le terme de notation à celui de comptabilité. Cela aurait son importance, car il y a ici plus qu'une querelle de mots.

Cette comptabilité, aux yeux de certains, a pour but de créer une moralité budgétaire au sein des ministères. Les services ordonnateurs ne doivent plus avoir devant les yeux, lorsqu'ils engagent une dépense, la seule préoccupation de son utilité technique, mais encore celle de sa

répercussion financière. Cette notation des engagements de dépenses introduirait cet élément nouveau dans la vie administrative. D'autres pensent que c'est trop en espérer et se contentent de demander aux services ordonnateurs des données aussi précises et sincères que possible que l'organe de raccordement mettra en œuvre, en opposant son veto aux engagements irréguliers.

Dans l'une et l'autre appréciation, il y a un intérêt primordial à ce que ce soient les services producteurs d'engagements eux-mêmes qui tiennent ces comptes d'engagement.

D'une part, en effet, s'ils sont confiés à un organe extrême, le courant d'idées qu'on se préoccupait de créer au sein de l'administration n'existe plus. De l'autre, les services ordonnateurs sont mieux placés que quiconque pour évaluer avec une certaine précision le coût des dépenses qu'ils effectuent et pour les signaler avec rapidité à l'organe centralisateur. La tâche de ce dernier serait de toute impossibilité, s'il devait se substituer à eux. C'est toute la vie de l'administration qu'il s'agit de représenter en chiffres. Que d'erreurs, quelle perte de temps, quelle énorme création de fonctionnaires entraînerait l'attribution de ces fonctions à un organe distinct des organes qui engagent !

Mais si l'on veut que ce soit les services émetteurs d'engagement qui en tiennent le compte, il est de quelque importance de ne pas appeler cet acte comptabilité. La loi a en effet laissé presque toute liberté d'action aux ministères, quant à l'organisation de cette notation, et il

y a, dans l'indétermination légale des services qui en sont chargés, un danger.

Les services ordonnateurs diront : « Qu'avons-nous à « faire avec cette comptabilité ? Ce n'est pas notre métier « de la tenir. Nous sommes des ordonnateurs et non des « comptables. »

Ils auront quelque apparence, verbale tout au moins, de raison.

Et ce ne sera pas, comme je le montrerai tout à l'heure, le seul effet fâcheux de cette fausse appellation.

La loi du 26 décembre 1890 et le décret du 14 mars 1893 n'ont pas tenu compte de ces considérations et ils ont créé deux notations des engagements de dépenses : celle des administrations ordonnatrices, qu'on passe presque sous silence, pour laquelle on n'édicte presque pas de règles, dont on abandonne l'organisation au bon vouloir des administrations et celle de l'organe du raccordement.

C'est peut-être un vice de conception. Comme je l'ai dit, l'organe centralisateur ne peut prétendre à une notation originale des engagements de dépenses. La notation ne peut être que la copie de celle des services ordonnateurs. Dans ces conditions pourquoi cette superfétation qui consiste à faire tenir au contrôleur un second exemplaire de cette quasi-comptabilité ?

Pour remplir son rôle qui est double : suivre la consommation des crédits et contrôler les engagements de dépenses, il lui suffirait de centraliser les propositions de dépenses ou les relevés de dépenses établis sur des

feuilles, réglés comme le sont les registres qu'il tient et ses liasses constitueraient sa prétendue comptabilité. C'est ainsi d'ailleurs qu'il en est au ministère de la Guerre et cette pratique a l'avantage d'alléger le service du contrôleur en même temps qu'elle fait bien ressortir que c'est aux services ordonnateurs et non aux contrôleurs à traduire les opérations techniques en langage budgétaire.

Il est inutile d'ajouter que, dans cette hypothèse, le contrôleur a droit de vérifier la prise en note des services ordonnateurs à l'appui des situations qui lui seraient soumises.

Il y a, semble-t-il, dans l'organisation actuelle un travail superflu imposé au contrôleur.

De la mutation d'engagements des services ordonnateurs, je ne dirai rien puisque la législateur n'en a pas parlé, abandonnant cette organisation, toute essentielle pourtant, à la sagesse des administrations.

Celle qui incombe au contrôleur a été plus soigneusement réglementée.

Le but à poursuivre et la matière est de saisir la dépense à la date la plus rapprochée de l'engagement possible.

Les dépenses envisagées sous cet aspect, se divisent en deux groupes. On a, d'une part, les dépenses permanentes et éventuelles. De l'autre, les dépenses engagées par le ministre ou en dehors du ministre.

Pour les dépenses permanentes, l'engagement est bien antérieur à l'exercice sur lequel il se fait sentir. La quo-

tité en est presque toujours la même, car il s'agit de dépenses répondant à un besoin essentiel de l'Etat, besoin peu susceptible de variations. Pour ces dépenses telles que la Dette publique, la dotation des pouvoirs publics la date la plus rapprochée de l'engagement possible sera évidemment le premier janvier. La dépense sera considérée comme engagée toute entière dès le premier janvier et portée intégralement à cette date sur les registres du contrôleur. Ces dépenses permanentes sont supérieures pour plusieurs ministères aux dépenses éventuelles, c'est-à-dire aux dépenses qui répondent à des besoins momentanés de la nation. C'est ainsi que, pour le ministère des Finances (chargé de la dette) elles atteignent 1 milliard 539 millions contre 11 millions. Pour les Affaires étrangères, leur montant est de 12 millions contre 4 pour les éventuelles. A la Guerre la proportion est de 676 millions contre 138. A l'Instruction publique, de 173 contre 43. Aux Postes et Télégraphes de 186 contre 47. A la Justice de 29 contre 7.

Si elles ne prédominent pas dans les autres ministères, c'est que, très souvent, les nomenclatures de ces derniers sont faites de façon critiquable. Ainsi, au ministère de la Marine, les gages et salaires des ouvriers des arsenaux ont un caractère industriel et devraient être classés dans les dépenses permanentes.

Les dépenses permanentes étant engagées dès le mois de janvier, échappent dans une large mesure à l'action du contrôleur qui ne peut plus en suivre que la consom-

mation. Aussi apparaît quelque peu imprudente, la conduite du législateur qui, ayant posé le principe, emprunté d'ailleurs au règlement italien du 4 mai 1885 sur la comptabilité générale de l'Etat, de la division des dépenses publiques en dépenses permanentes et éventuelles, laisse à chaque ministère à déterminer d'accord avec le ministre des Finances, il est vrai, quelles de ses dépenses doivent rentrer dans telle ou telle catégorie. C'est donner aux départements ministériels le moyen d'échapper jusqu'à un certain point au contrôle qu'on veut leur imposer puisqu'il leur suffit de cataloguer une dépense permanente pour la soustraire à l'action préalable de l'organe de centralisation (1).

En fait certaines dépenses permanentes pourraient être classifiées éventuelles et vice-versa. Il serait désirable qu'un règlement d'ensemble fut établi à ce sujet, car l'œuvre du législateur est incomplète. Il a par trop dédaigné les détails d'organisation qui, en une matière où l'on ne sait pas exactement la fin lointaine que l'on veut poursuivre, auraient dû, tout au moins, être parfaitement étudiés.

La notation des engagements de dépenses tenue par

(1) Organisent la nouvelle comptabilité les circulaires en date de :

Agriculture : 16 janvier 1900 ;

Justice : 8 février 1900 ;

Intérieur : 10 avril 1896 ;

Commerce : 20 janvier 1900 ;

Instruction publique : 23 mars 1896 ;

Guerre : 30 avril 1895.

le contrôleur saisit donc ces dépenses, dont l'engagement est lointain, aussi près de l'engagement que possible.

Parmi les dépenses éventuelles, les unes sont appréhendées par elle, en même temps qu'elles naissent, en même temps qu'elles sont engagées. Les autres au contraire, s'incorporent à elle quelque temps avant cette naissance, ou, pour parler plus exactement, ne s'y incorporent pas du tout.

Les premières sont les dépenses engagées par le ministre. Ces dépenses dont la proposition a déjà passé par le contrôleur, lui reviennent aussitôt engagées et figurent immédiatement sur ses registres. Le vœu du législateur est bien rempli. La dépense sitôt engagée a été notée. Mais ici se pose un point d'interrogation. Quelles sont les dépenses qui doivent être engagées par le ministre ? A cette question des réponses précises sont possibles pour trois ministères : Agriculture, Guerre, Finances. Le ministre de l'Agriculture engage toutes les dépenses supérieures à 2.000 fr., celui des Finances, les dépenses dépassant 3.000 fr. et celui de la Guerre, les dépenses au-dessus de 5.000 fr.

Pour les autres départements, c'est le régime de l'arbitraire. Tel ministre, débordant d'activité se réservera tous les engagements, tel autre laissera faire ses chefs de service. Il y a là indétermination fâcheuse.

Les dépenses non engagées par le ministre se divisent elles-mêmes en deux catégories : les dépenses engagées à l'administration centrale et celles engagées au dehors.

Pour les premières la date de la prise en charge aux

registres du contrôleur n'est pas trop éloignée de l'engagement. En principe, des relevés journaliers sont adressés au contrôleur des dépenses engagées par les chefs de service centraux ou directeurs généraux. En fait ces relevés parviennent ordinairement tous les 8 ou 10 jours au contrôleur. C'est un peu tard si l'on songe que c'est sous le même toit que services ordonnateurs et contrôleurs exercent leurs fonctions.

Il est toute une catégorie de dépenses pour lesquelles la notation offre dans ses rapports avec l'engagement, cette situation paradoxale de lui être antérieure.

Ce sont les dépenses effectuées en province par les ordonnateurs secondaires. Les crédits mis à la disposition de ces ordonnateurs secondaires, les crédits provisionnels sont portés sur les registres du contrôleur à la date du premier janvier. Ils sont engagés en bloc pour l'année. C'est le plus complet aveu d'impuissance qu'on puisse faire en matière de coordination. Engager ainsi les crédits provisionnels revint à les soustraire à l'action associative qu'on prétendait instaurer. La notation des engagements ainsi comprise est un véritable trompe-l'œil. S'il en était autrement, il serait aisé de résoudre la question qui nous occupe en portant comme engagées en bloc toutes les dépenses d'un ministère dès le commencement de l'année. Des crédits provisionnels se rencontrent un peu dans tous les ministères. Leur engagement dès le début de l'année n'est pas toutefois inéluctable, car le ministère de la Guerre ne l'admet pas, en principe, et il a créé pour y échapper, une organisation

curieuse qui mérite d'être signalée. Il a tout d'abord abandonné la distinction posée par le législateur des dépenses permanentes et éventuelles et lui a substitué la classification qui, tacite ailleurs, est ici officielle des dépenses engagées à l'administration centrale et celles engagées en dehors. Ces derniers engagements sont transmis mensuellement au contrôleur des dépenses engagées. Comme ils le sont par l'administration centrale, qui les tient des ordonnateurs secondaires, qui les tiennent des sous-délegataires de crédits, on voit que le délai qui sépare l'engagement de sa prise en note par l'organe centralisateur, risque d'être bien supérieur à un mois. Même avec ce retard ce procédé est préférable à celui des crédits additionnels. Il faut reconnaître, par contre, qu'il exige à la Guerre une multiplicité d'écritures extraordinaire.

Il existe à l'administration centrale 6 comptes d'engagements de dépenses exigeant la tenue de très nombreux carnets de dépenses engagées (plus de 20 au seul bureau de la solde et des indemnités de route) et l'établissement d'une quantité incalculable de situations mensuelles. C'est la rançon, peut-être nécessaire, du très grand nombre d'ordonnateurs secondaires qui existent dans ce ministère (1).

Il ressort des lignes qui précèdent que trop souvent la prise en note des engagements ou n'est qu'un leurre, ou se fait trop tardivement.

(1) « A la Guerre, il y a 100 ordonnateurs secondaires et 300 sous-ordonnateurs. » (Combes).

Certains engagements ont une importance spéciale parce qu'ils sont générateurs de dépenses qui se reproduiront sur plusieurs exercices. Pour ces engagements, le législateur a prescrit une notation spéciale et il a voulu qu'un registre distinct de ceux consacrés (1) aux autres engagements lui fut réservée. Cette prescription qui, si elle n'est pas précisément puérile, n'a pas du moins grande importance, n'est pas suivie, car en fait, le contrôleur des dépenses engagées se contente d'inscrire ces engagements à l'encre rouge sur ses livres. Ces dépenses, une fois engagées deviennent dépenses permanentes et sont notées comme telles dès le début de l'année.

La question de savoir si une dépense est appréhendée avant, après ou pendant l'engagement est intéressante aussi bien pour ceux qui voient dans l'irrégularité budgétaire, l'effet d'un penchant inné que seule une contrainte extérieure pourra neutraliser, que pour ceux qui y voient la trace d'un défaut d'organisation empêchant le ministre de savoir à chaque instant où il en est de la consommation de ses crédits.

Ces derniers pourraient réclamer à juste titre le complément de la notation des dépenses engagées par celles des dépenses restant à engager. L'obligation d'indiquer ces dernières trois fois par an est bien imposée aux di-

(1) Le décret du 14 mars 1893 prescrit au contrôleur la tenue de trois registres : une sorte de livre-journal, un carnet, plus un troisième registre destiné aux engagements affectant plusieurs exercices. Les deux premiers registres ne diffèrent pas sensiblement. Le troisième n'est généralement pas tenu.

vers services, mais en fait, cette prescription n'est pas suivie. Si tous les services en même temps qu'ils engagent une dépense étaient obligés d'indiquer le montant des dépenses qui leur apparaissent comme devant être faites jusqu'à la fin de l'année, ils seraient associés d'une manière encore beaucoup plus intime aux préoccupations budgétaires qu'on veut développer chez eux à côté des préoccupations techniques. Ce serait faire descendre le souci de l'équilibre du Parlement, du cabinet du ministre et le faire pénétrer jusque dans les plus profonds replis de la vie administrative.

Ainsi complétée la notation des engagements de dépenses produirait tous les effets que lui attribuent ceux pour qui elle est une fin en soi, ceux qui ne voient dans le contrôleur des dépenses engagées qu'un organe chargé de veiller à ce que cette notation soit toujours tenue, à ce que les services administratifs sachent toujours où ils en sont de leurs crédits.

LE CONTROLE DES ENGAGEMENTS DE DÉPENSES, EFFORT GÉNÉRAL DE COORDINATION AU SEIN DE L'ÉTAT

La notation des engagements de dépenses nous est surtout apparue jusqu'à présent, comme un effort de coordination au 1^{er} degré. Mettre en communion financière les parties composantes d'un ministère, permettre à chaque ministre de suivre la consommation de ses cré-

aits; d'arrêter, s'il le juge à propos, les engagements qui lui paraîtraient irréguliers, telle est l'unique tâche que beaucoup de gens assignent à la nouvelle législation. Le problème ainsi posé admet, comme donnée essentielle, l'existence de formes pathologiques de la division du travail, au sein de chaque département et voit dans la notation des engagements de dépenses, un correctif suffisant pour en neutraliser les effets.

Cette conception, semble, comme je le montrerai tout à l'heure, démentie par l'expérience que la législation de 1890-1893 a réalisée.

Se borner à pallier les effets de la division du travail à l'intérieur de chaque ministère, est ne voir que la première partie du problème.

La seconde à savoir le maintien de l'action des ministères dans les cadres du budget exige une solution distincte.

Cette solution on peut la chercher dans un contrôle *a posteriori* ou dans un contrôle *a priori*. *A posteriori* lorsqu'il fait connaître à l'organe centralisateur les dépenses effectuées par ces ministères. Une première manifestation de cet effort est le contrôle exercé sur les ordonnances des ministres par la direction générale du mouvement des fonds et sur les paiements pour les départements ministériels par les comptables. J'ai montré que ce contrôle pêchait en ce qu'il était tardif. Le législateur de 1890-1893 a créé une nouvelle forme de contrôle *a posteriori* plus satisfaisante parce que plus rapprochée des faits, Ce ne sont plus les dépenses effectuées, mais les engage-

ments de dépenses qu'on fait connaître au ministre des Finances.

Tous les mois chaque ministère doit envoyer à la Direction de la comptabilité publique, un état comprenant, d'une part, le montant des crédits ouverts, de l'autre, celui des dépenses engagées et enfin la différence entre ces deux chiffres qui représente une disponibilité ou un dépassement de crédits (1).

A la fin des trois premiers trimestres, un autre état doit être fourni indiquant le montant des dépenses restant à engager, comparé avec le total des dépenses engagées et faisant ressortir les crédits disponibles (2).

A la fin de chaque semestre, ce sont les engagements de dépenses portant sur plusieurs exercices qui doivent faire l'objet d'une communication distincte au ministre des Finances (3).

Cette forme *a posteriori* de l'effort de coordination n'éveille guère les susceptibilités des départements ministériels tout simplement parce qu'elle ne les gêne pas, parce qu'elle est de toute inefficacité — comme je l'ai dit plus haut, c'est un droit coutumier bien assis chez nous que les dépenses engagées par les ministères (mandataires) en dehors du mandat (budget) lient le mandant (la nation). Dans ces conditions peu chaut aux départements que leurs engagements soient relevés par un organe extérieur du moment que ces engagements sont définitifs.

(1) Art. 8 du décret du 14 mars 1893.

(2) Circulaire du ministre des Finances du 30 avril 1895.

(3) Art. 9 du décret du 14 mars 1893.

Il n'en est certes plus de même lorsqu'il s'agit non plus de suivre la consommation des crédits, soit au vu des dépenses, soit au vu des engagements, mais lorsqu'il faut contrôler les engagements eux-mêmes. Alors les administrations regimbent, car elles se sentent blessées au vif.

Alors naît cette théorie, plutôt latente qu'exprimée, que les administrations pêchaient non pas par mauvais vouloir, mais par ignorance et que les ministres dépassaient leurs crédits uniquement parce qu'ils n'en pouvaient suivre la consommation.

L'expérience qui suivit la loi de 1890 apporte à ces affirmations le démenti des faits.

Il est facile de s'en rendre compte en étudiant le rôle joué à l'heure actuelle par l'organe centralisateur.

Il est contrôleur des dépenses engagées et contrôleur des engagements de dépenses.

Il est contrôleur des dépenses engagées en ce que, pour certaines dépenses, son action préventive est nulle. Il l'est encore en ce qu'il doit suivre la disparition des crédits. Sa présence doit forcer les administrations à savoir toujours où elles en sont de la consommation de leurs crédits (1). Ce but est assez bien atteint dans la législation actuelle. Tout au plus pourrait-on demander plus de rapidité dans la communication des engagements de dépenses.

L'organe centralisateur est contrôleur des engagements de dépenses. Il examine, avant qu'elles soient par-

(1) Art. 4 du décret du 14 mars 1893.

venues au ministre qui leur donnera force exécutoire, toutes les propositions de dépenses. Il s'assure qu'elles sont bien imputées sur le chapitre adéquat, que ce chapitre offre des disponibilités suffisantes pour y faire face, que leur montant est exactement évalué.

Ce second rôle est fort mal rempli à l'heure actuelle.

Echappent au contrôle préalable :

1° Les dépenses engagées à l'administration centrale en dehors du ministre ;

2° Les dépenses effectuées en province et engagées en bloc sous le nom de crédits provisionnels ;

3° Les dépenses permanentes inscrites en bloc dès le 1^{er} janvier ;

4° Certaines dépenses éventuelles engagées par le ministre et que les services ordonnateurs ne soumettent pas contrairement à l'injonction de la loi, au visa du contrôleur.

Aucun document officiel n'en atteste, bien entendu, l'existence. Mais l'expérience de ceux que leurs fonctions mettent à même de se faire une opinion à ce sujet aussi bien que les constatations des rapports parlementaires ne permettent pas d'en douter.

Ce dernier mode d'évasion est particulièrement grave, car il prouve, ainsi que je l'ai indiqué, l'existence au sein des ministères non plus d'un défaut d'organisation interne qui les empêchait de saisir la répercussion financière de leurs actes, mais d'un mauvais vouloir enraciné.

Sans doute on pourrait faire disparaître cette dernière

catégorie de dépenses, en faisant figurer parmi les pièces que doivent exiger les payeurs, le visa ou un extrait de visa du contrôleur.

Mais la situation exige de plus larges remèdes.

Depuis 1890, notre législation s'est engagée dans la voie de cette réforme du contrôle. Des retouches successives ont amélioré le plan primitif. Et pourtant les irrégularités budgétaires n'ont pas diminué (1). D'aucuns semblent tout prêts à jeter le manche après la cognée et à renoncer à tout effort de coordination (2).

La cause de cet échec apparent semble devoir être cherchée dans l'indécision du législateur.

Il est assez comique de le voir tiraillé entre le sentiment plus ou moins précis qu'il a de la psychologie financièrement néfaste des administrations et entre les arguments exposés plus haut en faveur de ces dernières.

Quand des gens à esprit délié, sont le théâtre intellectuel de pareils combats, ils tendent facilement à retirer d'une main ce qu'ils donnent de l'autre, à satisfaire partiellement tous les intérêts en présence, à faire ce qu'on appelle en italien une « *combinazione* » une combinaison.

C'est ce qui s'est produit en France. L'organe centra-

(1) Il y a eu tout au contraire depuis 1891 une sorte de recrudescence des crédits additionnels.

(2) La Commission de vérification des comptes dans son rapport sur l'exercice 1900 laisse percer un véritable découragement. Estimant que la nouvelle organisation n'a pas procuré les avantages qu'on en attendait, elle a demandé si cela ne tient pas à ce que cette organisation fait état de prévisions.

lisateur est nommé par le ministre intéressé (1) mais avec l'assentiment du ministre des Finances (2).

L'avis que le contrôleur des engagements de dépenses émet au vœu de ceux-ci ne lie pas le ministre intéressé *mais* l'article 53 de la loi du 31 mars 1903 porte que le contrôleur doit adresser ses avis directement en double exemplaire au ministre des Finances et au ministre intéressé.

Le contrôleur des engagements de dépenses peut modifier les évaluations numériques des propositions qui lui sont soumises *mais* il ne peut baser ses modifications que sur l'inexactitude matérielle des calculs d'évaluation (3).

Ces solutions hybrides offrent un avantage de façade, si l'on veut employer cette expression, en ce qu'elles permettent à ceux qui ne vont pas au fond des choses de déclarer que tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes, puisque tous les intérêts en présence reçoivent un semblant de satisfaction.

Dans la pratique elles sont inefficaces,

Le législateur avait entrevu que le contrôleur des dépenses engagées devait être non seulement l'organe chargé de faire régner dans toutes les parties de l'administration le souci du budget, mais encore la contre-force destinée à se dresser en face du mauvais vouloir éventuel des administrations. Il n'a réalisé au fonds que la

(1) Article 3 de la loi du 26 décembre 1890.

(2) Articles 78 de loi du 30 mars 1902, 53 de la loi du 31 mars 1903.

(3) Article 4 de la loi du 26 décembre 1890.

première partie de ce programme. Le meilleur moyen pour les ministères de démontrer l'inanité de la seconde a été de faire l'essai loyal de cette législation, de soumettre tous leurs engagements au contrôleur, et de justifier une fois de plus le vieux mot de Platon : « Personne ne pêche volontairement ».

Nous avons vu ce qui en a été.

En face de cette mauvaise volonté, la réalisation énergique d'une solidarité effective entre les divers ministères s'impose. De plus en plus nombreux sont ceux qui vont réclamant l'extension des pouvoirs du contrôleur des dépenses engagées et son rattachement à un des grands corps gouvernementaux qui, constitué en gardien de la loi de finances, imposerait son respect à tous les départements ministériels, fortifierait la fonction du contrôleur de toute sa puissance personnelle et répondrait à toutes les tentatives faites pour échapper à cette action coordinatrice par une pression ferme et tenace.

Ces grands corps peuvent être ou le Parlement, ou la Cour des Comptes, ou le ministère des Finances.

A QUEL CORPS CONSTITUÉ DOIT ÊTRE RATTACHÉ LE CONTROLEUR DES ENGAGEMENTS DE DÉPENSES

Les ministères, parties composantes de l'Etat durant autant que lui, il est nécessaire que la contre-force qu'on va leur opposer émane d'un corps constitué ayant comme

les administrations une vie indéfinie et propre. Les organes à vie non originale, telle la commission de vérification des comptes des ministres, ne pourraient ici obtenir aucun résultat sérieux.

De tous les corps institués, celui dont le premier l'idée vient à l'esprit, c'est le **Parlement**. C'est le Parlement qui donne aux administrations le mandat enfermé dans le cadre du **budget**. Il semblerait logique qu'il en surveillât l'exécution. En outre, le Parlement représente à l'heure actuelle en France, le seul pouvoir contre lequel les départements ministériels ne pourraient avoir même une velléité de lutte. Sans doute, ils n'hésitent pas à transgresser la volonté des Chambres, quand elle s'affirme dans la loi de finances, mais du jour où elle prendrait une expression plus concrète, les ministres intéressés

(1) Le souvenir de l'époque révolutionnaire, où les assemblées législatives concentraient en elles tous les pouvoirs, revit dans les quelques propositions, qui confient au Parlement ce contrôle préventif des Finances.

M. Brisson, en 1881, déposa une proposition de loi, ayant pour objet d'établir un bureau de comptabilité, nommé par la Chambre et fonctionnant sous l'autorité de la Chambre et de la Commission du budget. Il aurait eu, entre autres attributions, celle de contrôler les engagements de dépenses. « Les ministres, » dit l'art. 12 de ce projet, adressèrent au bureau de comptabilité une expédition de tous les marchés, adjudications, conventions quelconques ayant trait à une dépense publique, dès qu'ils auront passé ou approuvé lesdits marchés, adjudications ou conventions et sans attendre l'émission des mandats de paiement. » Le but cherché était donc de contrôler les ordonnateurs après coup, mais le plus rapidement possible.

M. Bozerian qui préconise, lui aussi, l'action du Parlement, a trouvé inspiration dans l'exemple de nos finances locales. Il

ne pourraient que s'incliner. Ce contrôle permettrait d'ailleurs au Parlement de voter les dépenses de l'Etat en plus grande connaissance de cause du jour où il aurait pu descendre jusqu'aux détails du mécanisme financier de ces dépenses.

Je pourrais invoquer l'indifférence quasi absolue du Parlement en matière des finances de l'Etat (1). Ce n'est

prend texte du rôle joué par la Commission départementale qui, dans l'intervalle des sessions du Conseil général, surveille la gestion du Préfet. Il veut attribuer un rôle analogue à la Commission du budget. Elle eut été divisée en sous-commissions qui auraient examiné tous les projets et propositions ayant pour effet d'engager les dépenses ou de modifier les dépenses de l'exercice.

Le contrôle de M. Brisson fait double emploi avec celui de la Cour des Comptes. Il ne vise que *certain*s engagements (marchés, adjudications et conventions) de *certain*s ordonnateurs (ministres).

L'argument d'analogie invoqué par M. Bozerian à l'appui de sa thèse, manque de rigueur. Un département, si vaste soit-il, ne peut être comparé à l'Etat, même partagée en sous-commissions, la Commission du budget ne pourrait examiner efficacement les engagements de dépenses des ministères.

Son contrôle se serait vraisemblablement borné à examiner les demandes de crédit supplémentaire beaucoup plus tôt que ne le fait la Chambre à l'heure actuelle.

(1) Le Parlement est trop un groupe politique et pas assez le Conseil d'administration d'une vaste entreprise. Le mode de recrutement des commissions budgétaires, les abus de l'initiative parlementaire, l'incohérence de certaines discussions financières, l'abandon non pas en droit, mais en fait, du contrôle sur l'exécution du budget le montrent bien.

Un député voulant stimuler un de ses collègues écrivait en 1907, au cours du vote d'une loi entraînant une forte dépense : « On dirait vraiment que c'est de votre argent qu'il s'agit. » Mieux qu'une dissertation, ce trait montre quel fâcheux esprit règne au Parlement.

pas, toutefois, sur cet argument que je m'appuierai pour repousser l'intervention du Parlement dans le contrôle des engagements de dépenses. Si le Parlement considéré dans son ensemble ne s'intéresse plus, une fois le budget voté, aux finances publiques (1), il est possible de grouper dans son sein des éléments qui, agrégés en vu de cette fin de contrôle, la poursuivraient consciemment.

La commission du Budget pour la Chambre, celle des Finances pour le Sénat, nous offrent l'exemple de membres du Parlement étudiant à fonds la préparation du budget et en suivant, dans une certaine mesure, l'exécution. Il est même curieux de constater que ces commissions semblent devenir en fait, sinon en droit, des sortes d'organes à pouvoirs propres. Il y a tendance à concentrer en elles tous les pouvoirs financiers des Chambres. Lorsque des complications diplomatiques exigèrent, au cours des incidents de Faschoda et de la conférence d'Algésiras, l'engagement de dépenses non prévues au budget, c'est à elles qu'on s'adressa pour obtenir l'autorisation qu'on ne pouvait demander aux Chambres.

Mais le contrôle des engagements de dépenses n'exige

(1) L'exemple le plus tangible de cette indifférence est le retard apporté au vote des lois de règlement. Non seulement le Parlement n'hésite pas à en voter quatre dans une même journée, montrant par là son indifférence, mais encore, il fait attendre un vote en moyenne 8 ans, alors que la Belgique n'attend que 5 ans et l'Angleterre 3 ans pour clore le budget.

pas comme celui de ces commissions, un travail qui, bien que pouvant être intense, n'en est pas moins intermittent. Il ne construit pas son œuvre avec de lointaines éventualités, mais avec les plus précises et les plus tangibles des réalités. Il est le fait d'agents fixés à demeure dans chaque ministère se mêlant intimement à la vie des administrations.

Un contrôleur des dépenses engagées doit être un fonctionnaire ; il doit consacrer tout son temps à sa besogne et ne pas être soumis périodiquement aux chances d'une réélection.

De plus, le membre ou l'agent du Parlement qui serait délégué dans un ministère pour y suivre les engagements de dépenses jouirait d'un tel prestige, se sentirait appuyé par une telle force que très probablement, il sortirait de son rôle de contrôleur financier et influencerait profondément sur l'administration proprement dite. Cela diminuerait singulièrement l'élasticité de l'action gouvernementale. Le Parlement n'est pas responsable des actes de l'administration et peut, au cas où ces actes déplairaient à la nation, imposer aux départements ministériels une orientation nouvelle. Il ne pourrait le faire sans se déjuger du jour où son représentant direct installé à demeure dans chaque ministère en aurait contre-signé les décisions et inspiré l'action.

Aussi cette solution n'a guère la faveur du public et on lui préfère généralement celle qui consisterait à confier ce contrôle préventif à la Cour des Comptes ou au ministre des Finances.

La Cour des Comptes a pour elle son prestige. Elle voit haut... et loin des administrations (1). Elle est en contact suffisant avec elles pour inspirer aux ordonnateurs une crainte légère et n'a pas les moyens de gêner sérieusement leur indépendance. Aussi jouit-elle d'une haute considération que ne viennent guère diminuer des sentiments de rancune. C'est l'adversaire lointain qui passe sa vie à démasquer les subterfuges par lesquels les ministres cherchent à dissimuler les irrégularités qu'ils

(1) M. Stourm étale les projets qui consistent à confier le contrôle des engagements à la Cour des Comptes, de toute sa haute autorité. « Si... la nécessité du contrôle préventif est « admise, quelles mains doivent l'exercer ? Le ministre des « Finances assume déjà... une charge plus que suffisante... Le « Parlement ne pourrait accaparer ce contrôle préventif qu'au « prix de la plus regrettable confusion, de pouvoirs... Reste « donc seulement, comme dernière ressource la Cour des Comp- « tes... pouvoir collectif, étranger à la vie quotidienne des « administrations, indépendant de l'exécutif, collaborant déjà « avec le Parlement, entouré d'un unanime respect... Les dé- « passements de crédits, si jamais toutefois ils trouvent leur « maître, ne le trouveront que là. »

Dans son discours de rentrée à la Cour des Comptes, le 16 octobre 1896 M. Renaud, Procureur général, reprit cette thèse en proposant une organisation précise.

La Cour des Comptes aurait contrôlé les engagements des ministres en tant qu'agent d'avertissement. Elle aurait visé ces engagements avec ou sans réserve. Le ministre serait toujours resté maître de donner suite ou non à une proposition d'engagement. M. Renaud se flattait de sauvegarder ainsi le principe de la responsabilité ministérielle. Par contre, il ne semblait pas voir que son projet exigerait une réorganisation totale de la Cour des comptes et rendrait peut-être plus malaisée sa mission de contrôle *a posteriori* des ordonnateurs.

commettent et une fois cette tâche méritoire et difficile accomplie, cesse son effort (1), laissant au Parlement, qui ne s'en soucie guère, le soin de mettre en œuvre les résultats par elle acquis.

Si l'on ajoute que, en dehors de cette action bien platonique, sur les ordonnateurs, la Cour des Comptes juge tous les comptables de l'Etat, on comprendra que le respect qui l'entoure ait pu chez beaucoup faire naître l'espoir que les dépassements de crédits trouveront en elle leur « maître ».

Il semble pourtant difficile de prétendre que ce respect survivra à la situation qui l'a fait naître. Du jour où la Cour des Comptes ne sera plus, par rapport aux ordonnateurs, ce Mentor grondeur mais peu gênant, dont les admonestations sont dénuées de sanction pour devenir le surveillant qui incessamment critique et dérange, ce jour-là le prestige actuel de la Cour sera fortement entamé.

Elle deviendra pour les départements ministériels un ennemi et ceux-ci ne craindront pas d'entrer en lutte avec elle.

Sans compter que l'attribution à la Cour des Comptes de ce rôle, exigera une transformation complète de ce vieux tribunal.

Jusqu'à présent, sa mission essentielle résidait dans sa juridiction sur les comptables. Ce sera maintenant le contrôle préventif des ordonnateurs.

(1) Selon une expression fort heureuse de M. Urarée, la Cour des Comptes française joue le rôle de juge d'instruction.

Pour se plier à cette fonction, elle devra singulièrement modifier sa physionomie actuelle.

Tout d'abord il conviendrait d'écarter le mode de nomination existant par le pouvoir exécutif. Même avec le correctif de l'inamovibilité, cette façon de procéder n'assurerait pas des garanties suffisantes d'indépendance à des fonctionnaires destinés à entrer fréquemment en conflit avec les ministères.

Il faudrait changer du tout au tout les habitudes d'esprit de la Cour des Comptes. Son action reste absolument extérieure par rapport aux administrations. Elle contrôle ces dernières *sur le vu de pièces*. La nomenclature des pièces qu'on a à lui fournir, est dressée à l'avance. Pas d'imprévu. Parfois la Cour des Comptes demande des explications. Mais c'est là l'exception. Normalement, la Cour des Comptes travaille suivant un programme quasi-immuable.

Et l'on voudrait exiger de la Cour des Comptes qu'elle s'immiscât dans la vie quotidienne des administrations (1), qu'elle portât un jugement qui doit être rapide sur tous les engagements de dépenses !

Il lui faudrait pour se plier à ce rôle, augmenter considérablement le nombre de ses membres, renoncer à toutes ses habiudes d'esprit, à toutes ses méthodes de travail.

(1) Tout contrôle préventif des engagements doit, pour être efficace, s'exercer au sein même des administrations. L'exemple de la Belgique et de l'Italie qu'on pourrait être tenté d'invoquer à l'encontre de cette affirmation, n'est pas probant comme on le verra plus loin.

Ce serait lui faire remplir une besogne à quoi rien ne la prédispose, et faire disparaître à bref délai l'atmosphère de respect qui l'entoure.

La Cour des Comptes le sent d'ailleurs, et ce serait avec la plus mauvaise des grâces qu'elle se prêterait à cette transformation.

Il reste donc à examiner si le ministère des Finances est plus à même d'exercer ces fonctions de contrôle préventif (1).

Les arguments en faveur de l'affirmative abondent.

Tout d'abord le ministre des Finances est personnellement et directement intéressé à la bonne exécution du

(1) Nombreux sont les projets de loi orientés dans ce sens.

M. Pradon déposa le 17 mai 1888, une « proposition de loi portant réorganisation des services de l'ordonnancement et de la comptabilité de chaque ministère. » M. Pradon mettait à la tête du service de la comptabilité et de l'ordonnancement dans chaque département des inspecteurs des Finances délégués. Ils devaient apposer leur visa sur tout acte engageant des dépenses. Au cas où l'acte leur paraîtrait irrégulier, ils devaient faire un rapport qui serait resté annexé à la proposition de dépense. Là s'arrêtait leur mission car le ministre intéressé décidait souverainement.

Ces idées furent reprises par M. Boudenoot, rapporteur du budget de 1900. Il proposait d'installer dans tous les ministères des inspecteurs des Finances, suivant les engagements et veillant à l'application intégrale des dispositions législatives. Réunis sous la présidence du ministre des Finances, ces inspecteurs formeraient le comité central du contrôle qui surveillerait toutes les administrations.

Si on vient à l'appréciation de ces deux projets, il semble que celui de M. Pradon attribue à tort une grande importance à ce fait, que l'avis défavorable du contrôleur resterait annexé au dossier de la dépense et passerait sous les yeux de la Cour des Comptes.

budget. Il est personnellement et directement intéressé à l'économie dans les dépenses de l'Etat. Son département doit alimenter les caisses publiques et s'il est toujours aisé de les vider, il est souvent difficile de les remplir.

Une administration est d'autant plus apte à exercer une fonction que son intérêt personnel coïncide avec son devoir. Cette coïncidence se trouve ici. Elle n'existe pour aucun autre corps de l'Etat.

Qui plus est, le ministre des Finances est le seul à qui on puisse confier le contrôle des engagements parce qu'il

Le Comité de contrôle, préconisé par M. Boudenoot ferait, dans une certaine mesure, double emploi avec la direction générale de la comptabilité publique au ministère des Finances. Ce bureau examine les projets de budgets des ministères, leurs demandes de crédits supplémentaires et reçoit, en outre, la situation mensuelle de leurs engagements de dépenses.

En 1890, MM. Proust et Gotteron proposèrent de placer à la tête de la comptabilité de chaque ministère un fonctionnaire nommé par le ministère des Finances et de créer dans ce dernier ministère une direction générale du contrôle des dépenses publiques. Celle-ci devait s'assurer pour tout projet de dépense qu'il n'excédait pas les limites du budget et avait été imputé régulièrement. Elle devait viser les ordonnances ministérielles après s'être assurée de leur possibilité.

En fait, cette Commission générale aurait eu un nombre effroyable de visas à donner.

En 1903, M. Gerald a traité la question, en s'inspirant des mêmes tendances, mais d'une façon plus précise. L'art. 1 de sa proposition de loi, déposé le 19 mai 1905 sur le bureau de la Chambre, est ainsi conçu : « Dans chaque ministère un agent « nommé par le ministre des Finances et placé sous son autorité directe, est chargé de contrôler l'emploi des crédits. Tous « les agents comptables sous ses ordres ne relèvent que du mi-

a déjà le contrôle de l'ordonnancement. Si on ne veut pas éparpiller l'action préventive et en diminuer l'efficacité, en la scindant, il est bon d'attribuer le contrôle de l'engagement à celui qui déjà surveille l'ordonnancement. Ces deux formes de contrôle se complètent l'une l'autre et rendant difficile toute modification de la dépense entre l'engagement et l'ordonnancement obligent impérieusement à étudier de la façon la plus sérieuse, dès la conception d'une dépense, toutes ses conséquences financières.

Bien plus que le Parlement ou la Cour des Comptes, le ministère des Finances serait à même de par ses mé-

« nistre des Finances. Ils assurent la direction et l'exécution
« des services de la comptabilité publique dans chaque minis-
« tère. » En cas de désaccord entre le ministre intéressé et le
ministre des Finances, le Conseil des ministres tranche le diffé-
rend, le Conseil d'Etat entendu. Le contrôleur a, dans ce sys-
tème, un *veto* quasi prohibitif. Cette proposition aux allures
hardies reflète des opinions qui font tâche d'huile aujourd'hui.

Corrélativement à la responsabilité du ministre des Finances qui s'étend à l'ensemble du budget, on veut lui conférer des pouvoirs plus étendus que ceux de ses collègues, pour en faire le ministre de l'équilibre.

Le ministre des Finances disait, le 27 février 1905, répondant à M. Gerald, qui avait soutenu ce projet lors de la discussion du chapitre 46 (Inspection générale des finances) : « Je prie
« l'honorable député de ne pas insister,... aujourd'hui la tâche
« est terminée, le service commence à fonctionner et je de-
« mande à la Chambre... la permission de laisser l'expérience
« se poursuivre. Si le caractère que nous avons voulu donner
« au contrôle... venait à s'altérer, nous demanderions alors de
« le transporter au ministère des Finances. »

L'expérience n'est-elle pas d'ores et déjà concluante et ne conviendrait-il pas de tenir la promesse faite à cette occasion ?

thodes de travail antérieures de descendre jusqu'au tréfonds de la vie administrative. Habitué à envisager tout acte sous l'angle de sa répercussion budgétaire, il lui serait plus facile qu'à qui que ce soit, d'imposer une préoccupation similaire aux parties composantes de l'Etat.

Les conflits fréquents nés entre lui et les autres ministères à propos de l'ordonnancement des dépenses, lui ont attiré de la part des administrations, moins de respect, mais plus de crainte que n'en inspire la Cour des Comptes. Or, en cette matière comme en beaucoup d'autres, la crainte est pour les administrations, le commencement de la sagesse.

Ces raisons paraissent généralement excellentes à tout le monde, mais elles sont annihilées dans l'esprit d'un grand nombre par un argument d'ordre constitutionnel. La Constitution de 1875 porte que tous les ministres sont responsables devant le Parlement (1) et il n'en faut pas plus pour inspirer une sainte horreur lorsqu'on parle de donner au ministre des Finances le contrôle préventif de l'engagement. Chose étrange, cette horreur s'évanouit lorsqu'on veut confier ce pouvoir au Parlement ou à la Cour des Comptes, bien qu'il y ait également, dans ce cas, violation apparente tout au moins des règles constitutionnelles. Je dis violation apparente, car la responsabilité des ministres en matière de finances, est une éventualité, mais non pas une réalité. Elle n'existe

(1) Article 6, loi 25-28 février 1875.

pas en fait à l'heure actuelle (1). L'histoire du pavillon de Marsan et bien d'autres l'ont montré de la façon la plus évidente et la plus tangible. C'est donc pour sauvegarder quelque chose qui n'existe pas, mais qui pourrait exister, que l'on veut empêcher en la matière, l'intervention du ministre des Finances.

D'ailleurs, à supposer que cet argument ait par lui-même toute sa valeur, il serait singulièrement affaibli de ce fait qu'on l'a invoqué chaque fois que le législateur a étendu en quelque point que ce soit, les pouvoirs du ministre des Finances. Tout particulièrement, en 1822, lorsque da Villèle obligea les ministres ordonnateurs à joindre les pièces justificatives de la dépense à leurs ordonnances, ceux-ci affirmèrent bien haut que c'était une atteinte à leur autonomie.

Ces atteintes à l'autonomie des ministres, notre droit budgétaire en est plein, car tout contrôle du ministère des Finances sur l'ordonnancement ou l'engagement des dépenses, sur la distribution mensuelle des fonds en est une. Comment, d'une façon plus précise, concilier la responsabilité individuelle des ministres et la nomination du contrôleur des dépenses engagées par le ministre intéressé et le ministre des Finances, l'envoi direct à ce dernier des avis du contrôleur ? Comment expliquer avec

(1) La responsabilité civile des ministres paraît impossible à établir pratiquement vu l'énormité des dépenses effectuées. La responsabilité politique existe comme la précédente, en droit, mais pas en fait. Ce n'est pas de ce côté, semble-t-il, qu'il faut chercher la solution du problème.

l'idée de la responsabilité propre à chaque ministre, l'article 152 de la loi du 25 mars 1817, portant que le ministre des Finances ne peut sous sa responsabilité, autoriser les paiements excédant les crédits. La vérité est que tout notre droit budgétaire se fonde sur l'idée d'une certaine suprématie du ministre des Finances.

Au cas où cette suprématie serait interdite par la Constitution, deux remarques s'imposeraient :

La première : Que la Constitution n'est pas respectée sur ce point par l'ensemble de nos lois budgétaires.

La seconde : Que l'intérêt du pays exige, comme je le montrerai plus loin, qu'elle ne le soit pas.

Il semble ressortir de ces pages que le contrôle des engagements de dépenses doit être attribué au ministre des Finances.

Je vais brièvement examiner si l'étude de quelques législations étrangères nous pousse vers cette solution ou nous en détourne.

LE CONTROLE PRÉVENTIF EN ANGLETERRE EN BELGIQUE, EN ITALIE

De nombreux auteurs veulent que de l'étude du contrôle préventif en Angleterre, en Belgique et en Italie, se dégage cette conclusion que seule la Cour des Comptes est capable de l'assumer en France.

Nous verrons si ces conclusions apparaissent comme fondées en examinant pour chacun de ces pays, à quel

organe a été confiée, en ce qui concerne la naissance des dépenses, la mission coordinatrice et quels pouvoirs il a reçus à cet effet.

Angleterre. — La législation budgétaire anglaise n'est pas codifiée. Elle est assez difficile à résumer, car, éparpillée en une foule de prescriptions particulières, elle se prête mal à la synthèse.

Entrée plus tôt que la France dans la voie du régime parlementaire, l'Angleterre est arrivée au terme du mouvement qui est en voie de réalisation chez nous. La Trésorerie (1) qui correspond à notre ministère des Finances, est en union intime avec le Parlement. Elle en est, beaucoup plus qu'en France, l'émanation directe. Les rapports entre ces deux organes sont tellement étroits qu'on pourrait, sans trop de paradoxe, soutenir que dans la Trésorerie, c'est le Parlement qui surveille l'exécution du budget. Cela n'a rien d'étonnant, puisqu'en matière de finances publiques, l'intérêt du Parlement et celui du ministère des Finances, tout en étant d'intensité et de nature différente sont orientés dans le même sens. Tous deux, en effet, désirent la stricte exécution du budget en qui les besoins de la nation, reçoivent une satisfaction proportionnée à leur importance. Conscient de cette

(1) En droit, la Trésorerie est une commission administrative composée de cinq lords commissaires pour remplir l'office de lord grand trésorier. Le lord qui porte le titre de chancelier de l'Echiquier est le véritable ministre des Finances. Les autres lords ont des attributions politiques. Le premier lord de la trésorerie, qui est le plus souvent le premier ministre, n'a aucune fonction financière réelle.

quasi-identité d'intérêts, le Parlement confère à la Trésorerie des pouvoirs si étendus qu'ils comportent dans une certaine mesure, délégation de la puissance publique (1). Par contre, la Trésorerie est responsable de la bonne gestion des finances. Plus que dans aucun autre pays, le chancelier de l'Echiquier est ministre de l'équilibre. C'est la Trésorerie qui présente aux Chambres les projets de budgets des autres départements après les avoir, soit confectionnés de toute pièce, soit revus et amendés. Au cours de l'exécution du budget, il serait exagéré de prétendre que la Trésorerie a, par suite d'une organisation nettement affirmée, le contrôle de tous ces engagements de dépenses. C'est en vertu de dispositions privatives à telle ou telle catégorie de dépenses qu'elle en contrôle présentivement la régularité. La Treasury minute du 24 novembre 1870, indique, par exemple, pour les ministères de la Guerre ou de la Marine, les cas où ces départements doivent avant tout acte de dépense, prendre l'attache du ministre des Finances anglais.

C'est ainsi, dit ce texte, que...

(1) Les organes de contrôle *a posteriori* sont, en Angleterre, l'Audit Office et le Comité des comptes publics. L'Audit Office est composé par le contrôleur auditeur général, aidé d'un assistant de bureaux. C'est la Trésorerie qui nomme le personnel de ces bureaux, qui leur désigne les parties des comptes à vérifier.

Un membre de la Trésorerie siège de droit au Comité des comptes publics.

C'est enfin la trésorerie qui, au cas de faute de l'accounting officer, juge s'il doit être pécuniairement responsable.

4° Si des circonstances imprévues exigent une modification du nombre des officiers de chaque grade, il faut en aviser la Trésorerie.

5° Toutes les fois qu'on voudra créer de nouvelles situations civiles, il en sera référé à la Trésorerie.

6° Tous les achats et ventes de terrains doivent être au préalable, approuvés par la Trésorerie.

7° Dans les cas d'absolue nécessité, la Guerre et la Marine peuvent entreprendre des travaux non compris au budget, mais après approbation de la Trésorerie.

Pour les cas où aucun texte spécial n'a prévu le contrôle de l'engagement de la dépense, il y a toujours intervention de la Trésorerie avant ce paiement. C'est elle, en effet, qui demande au contrôleur auditeur général (1) gardien de l'Echiquier (2) l'issue des fonds nécessaires aux départements ministériels et elle ne le fait que si les dépenses pour lesquelles ces fonds sont nécessaires ont été régulières.

En outre, la Trésorerie a, lorsque les départements ministériels veulent ou sont obligés de s'écarter de l'exécution normale du budget, des pouvoirs très curieux par leur étendue.

Lorsqu'un ministère est obligé, pour une raison ou pour une autre, de dépasser les crédits votés par le Par-

(1) Il est nommé par la Couronne et ne peut être révoqué que sur une adresse des deux Chambres.

(2) L'Echiquier était, à l'origine, le coffre-fort du Roi. C'est actuellement un compte de Banque, dans lequel sont versées ces ressources, que le Parlement consacre aux dépenses nationales.

lement, il doit en aviser la Trésorerie qui décide s'il faut demander le vote d'un crédit supplémentaire avant l'engagement de la dépense ou si cette dépense doit être couverte à l'aide des excédents pris à un autre chapitre (1). Si elle s'arrête à ce dernier parti, la Trésorerie en donne l'autorisation par écrit.

J'ajoute et j'insiste sur ce point que ce contrôle externe de la Trésorerie est facilitée et, dans une certaine mesure, rendu possible par le contrôle interne qu'exerce à l'intérieur de chaque département l'accounting officer ou chef de la comptabilité du service ordonnateur. L'accounting officer est responsable personnellement devant le susdit officer et le comité des comptes publics de l'emploi régulier des fonds (2). Il comparaît personnellement devant les autorités pour expliquer et justifier, s'il le faut, sa conduite et on peut s'imaginer ce que cette mise directe en cause, influe sur les actes de ce fonctionnaire.

En résumé, la Trésorerie anglaise exerce une véritable tutelle sur les autres départements. Sous la diversité des moyens employés, elle attire à elle toute l'administration financière du royaume. Elle fait prédominer,

(1) « Aucun département exécutif ne peut dépasser les crédits alloués, ni effectuer un virement, sans la sanction expresse de la Trésorerie. » Résolution de la Chambre des Communes du 30 mars 1849. — Préalablement la Treasury Minute du 13 janvier 1846, avait reconnu le droit de la Trésorerie d'autoriser les dépassements de crédits.

(2) La responsabilité de l'accounting officer est pécuniaire et administrative. Une dépense peut être laissée à sa charge ou bien encore il peut être suspendu ou révoqué.

sans lutte possible, l'intérêt général sur les intérêts techniques des administrations. Servie par une législation souple, parce que coutumière et non codifiée, elle sait se garder d'un formalisme étroit et n'hésite pas, dans certains cas, à autoriser les virements ou à préconiser les interventions d'exercices (1).

Les résultats de cette politique de subordination absolue des départements ministériels à la Trésorerie et où par ailleurs les responsabilités de l'accounting officer et du chancelier de l'Echiquier se superposent dans l'intérêt de l'Etat, paraissent heureux.

On ne saurait toutefois demander pour le ministre des Finances français, une telle supériorité sur ses collègues, car elle ne saurait exister qu'à la condition d'une union intime entre le Parlement et ce ministre, union qui se réalisera peut-être chez nous plus tard (2), mais qui n'existe pas à l'heure actuelle.

(1) La Trésorerie a soutenu, de 1871 à 1892, contre le contrôleur auditeur général le droit pour les départements d'ajourner, en cas d'insuffisance de crédits, les dépenses d'une année à l'année suivante. Cela pour empêcher ces dépassements de crédit. Elle a dû admettre, par une minute du 3 janvier 1892, l'opinion adverse soutenue par l'Audit Office et adoptée par le Comité des comptes publics.

(2) Je fais allusion à la tendance qu'a actuellement le Parlement à accorder au ministère des Finances plus qu'il ne demande. L'art. 78 de la loi de 1902, faisant intervenir le ministre des Finances dans la nomination du contrôleur, fut voté par la Chambre sans que le gouvernement l'eût demandé. Lors de la discussion du budget de 1904, la Commission des Finances a proposé au Sénat, malgré l'opposition du ministre des Finances, la création d'un chapitre 46 *bis* aux crédits du minis-

Belgique. — La Belgique nous offre un exemple des inconvénients qui résultent de l'organisation d'un contrôle préventif externe à l'administration qu'il veut surveiller, et tel qu'il semblerait devoir résulter chez nous de l'organisation proposée par M. le Procureur général Renaud.

C'est à la Cour des Comptes belge qu'est confiée la tâche d'imposer aux administrations le respect de la loi du budget. Comme la Cour des Comptes française, elle juge les comptables et surveille les ordonnateurs, mais à l'encontre de ce qui se passe chez nous, cette seconde partie de sa mission est beaucoup plus importante que la première. Aussi les membres de la Cour sont-ils nommés et révoqués par le pouvoir législatif. Ils ne peuvent être parents ou alliés au 4^e degré d'un ministre.

L'effort de coordination de la Cour des Comptes belge ne s'exerce pas au moment de l'engagement des dépenses. Sans doute, elle examine *à posteriori*, si cet engagement a été régulier et ses rapports annuels présentent fréquemment des observations à ce sujet. Sans doute, encore, elle tient une comptabilité des dépenses engagées pour les dépenses s'effectuant sur plusieurs exercices (1),

tière des Finances afin d'assurer à ce dernier le contrôle de tous les ministères. Enfin, dans la séance du 27 février 1905, M. Gérald disait, s'adressant au ministre des Finances : « J'ai tenu à vous apporter une fois de plus le concours moral de la Chambre. Nous sommes bien décidés à assurer le pas à l'intérêt général sur les soi-disant susceptibilités ministérielles. »

(1) La Cour des Comptes vérifie ce que les Belges appellent « le transfert des crédits engagés ». Les ministres peuvent con-

mais il n'en est pas moins vrai que, malgré ces atténuations, la Belgique en est encore à cette forme inférieure de l'effort de contrôle qui consiste à ne s'occuper de la dépense que lorsqu'elle est née, lorsqu'elle doit être ordonnancée.

Sont soumises au visa préalable de la Cour des Comptes, les ordonnances de dépenses variables et facultatives.

Au cas d'ordonnance paraissant irrégulière, la Cour des Comptes vise avec réserve. Si le ministre ordonnateur maintient son ordonnance, le cabinet consulté assume tout entier devant le Parlement la responsabilité de la dépense.

L'absence, dans cette législation, d'organe de contrôle interne entraîne de très grands inconvénients au vu de la rapidité de l'action administrative. La Cour des Comptes reçoit les pièces sans mise en état préalable. Son action s'en ressent et le délai normal qu'exige chaque visa est de 7 jours. Quand il y a conflit, ce laps de temps est très largement dépassé. Il est arrivé assez fréquemment que l'Etat ait été condamné à des dommages-intérêts pour retards dans l'exécution de ses engagements, retards imputables à la Cour des Comptes.

Si l'on songe que la superficie de la Belgique est 18 fois plus petite que celle de la France, que sa population est clure des contrats pour travaux durant jusqu'à 5 ans. Il arrive souvent, alors, que le crédit est accordé en une seule fois. La Cour des Comptes transfère alors à la fin de chaque année le reliquat du crédit à l'exercice suivant.

6 fois moindre, que son budget ne s'élève en moyenne qu'au 10^e du nôtre, on voit combien le fonctionnement de ce système de contrôle serait malaisé en France (1). Pour ne pas alourdir trop sensiblement la marche des affaires, le contrôle doit être interne. Aussi le contrôle de la Cour des Comptes française sur les engagements serait irréalisable si on n'en faisait pas un contrôle sur place, un contrôle interne.

Italie. — L'exemple de l'Italie est particulièrement intéressant parce que c'est à elle que nous avons emprunté presque toute notre législation sur le contrôle préventif (2) et encore parce que, dans ce pays, se manifestent sous la pression des nécessités budgétaires, certaines tendances que j'indiquerai tout à l'heure.

C'est un principe avoué en Italie que les Chambres ne « peuvent se fier à la seule loyauté du Ministre ».

« Il faut que les ministres soient surveillés de près et

(1) Il faut ajouter que les dépenses soumises au visa préalable de la Cour des Comptes ne s'élèvent qu'au tiers des dépenses budgétaires. Le règlement général sur la comptabilité de l'Etat, en date du 10 décembre 1868, soustrait au contrôle préventif de la Cour une grosse partie des dépenses publiques. Le chiffre des dépenses budgétaires soumises au visa de la Cour des Comptes, a été en 1889 de 125 millions, tandis que le total des dépenses s'élevait à 373 millions.

Même pour les dépenses soumises au visa de la Cour, l'émission de mandats directs, à titre d'avances faites par le Trésor aux départements ministériels, permet de tourner le visa préalable de la Cour.

(2) Atti Senato.

« à tous les instants..... par une autorité qui soit séparée
« et indépendante d'eux (1). »

Cette autorité est, en principe, la Cour des Comptes. Je dis en principe car elle n'est pas seule à imposer aux administrateurs la stricte exécution du budget. Les membres de cette Cour sont nommés, à tort, semble-t-il par le pouvoir exécutif, mais ils en sont ensuite indépendants. Doivent être soumis à leur contrôle tous les engagements supérieurs à 2.000 fr. (2). Ces actes sont enregistrés par la Cour qui les vise. Alors qu'elle peut être forcée de viser avec réserve les actes quelconques, elle ne peut être contrainte au visa quand il s'agit d'actes contraires à la loi de finances ? C'est là un curieux exemple du principe de la responsabilité ministérielle sacrifié au respect de la loi de finances (3).

Pour savoir si un engagement doit être visé ou non,

(1) *Atti Senato*. La nomination de notre contrôleur par deux ministres, s'inspire de la nomination du chef de comptabilité italien. La distinction en dépenses permanentes et éventuelles se trouve dans l'art. 209 du règlement italien du 4 mai sur la comptabilité générale de l'Etat. Les communications au Parlement s'inspirent des lois italiennes du 11 juillet 1889 et du 4 juin 1893.

(2) Articles 10 et 19 de la loi du 14 août 1862.

Sont exemptes les dépenses dérivant de lois, de contrats autorisés par décrets déjà soumis à la Cour des Comptes, de frais de justice et de loterie.

(3) L'article 56 de la loi sur la comptabilité générale de l'Etat du 17 février 1834 le dit dans les termes les plus formels. D'ailleurs, l'article 47 de la Constitution italienne permettrait de mettre en accusation le ministre qui aurait exigé un visa pour un acte illégal.

la Cour des Comptes peut comparer les engagements aux crédits (1).

Elle est précédée et singulièrement aidée dans cette tâche par les chefs de comptabilité qui réalisent au sein de chaque ministère le contrôle interne.

Ce chef de comptabilité joue dans l'exécution du budget italien, un rôle dont on n'a pas assez fait ressortir l'importance.

Nommé par le ministre des Finances et le ministre intéressé, le *Regioniere Capo* vit en lutte perpétuelle avec les bureaux ordonnateurs et s'efforce de les obliger à respecter les lois budgétaires ? Ses pouvoirs et sa responsabilité sont des plus étendus. Il doit viser tous les actes d'engagements et tous les mandats. Ce visa, il peut le refuser, même si l'acte a été signé par le ministre. Au cas où ce dernier exigerait que la dépense ait lieu, il doit donner au chef de comptabilité un ordre écrit pour sa décharge. Ce dernier est alors exonéré de toute responsabilité.

(1) Voir Gervais « Le contrôle des dépenses engagées » ; contrat Besson « Le contrôle des budgets ».

« Les ministres sous les ordres de qui ils sont, sont arrivés
« parfois à ôter aux bureaux de comptabilité leurs meilleurs
« employés pour les affecter ailleurs ; ainsi est paralysé l'ac-
« tion énergique déployée par les chefs de la comptabilité sur
« les actes administratifs des fonctionnaires du secrétariat ou
« de ce qu'on appelle la carrière du raisonnement *carriera di*
« *concetto*. » Réponse de M. le professeur Alexandre de Brun
à un questionnaire.

M. Luzzatti essaya inutilement de briser tout lien entre les chefs de comptabilité et le ministère où ils étaient.

Cette responsabilité est mise en jeu par le Procureur général auprès de la Cour des Comptes, au cas de visa donné pour un acte irrégulier.

Ces chefs de comptabilité tiennent à l'exclusion de la Cour des Comptes, notation des engagements de l'Etat. Ils les transmettent à la Direction générale de la comptabilité du patrimoine et du budget qui prend en note tous les engagements de l'Etat.

Cette Direction générale qui appartient au ministère des Finances, exerce elle-même une sorte de haut contrôle, de direction suprême sur le travail que font les chefs de comptabilité des ministères et leurs bureaux subordonnés.

L'engagement visé par le chef de comptabilité va ensuite à la Cour des Comptes dont la besogne se trouve singulièrement facilitée par la présence du visa pur et simple ou par ordre du chef de comptabilité.

Certains veulent même que le seul travail effectif de la Cour dans la circonstance consiste à s'assurer de la présence de ce visa (1). Cela reviendrait à dire que la Cour ne contrôle pas l'engagement proprement dit de la dépense. C'est probablement ce qui se produit dans la grande majorité des cas.

Après avoir visé l'engagement, la Cour des Comptes vise encore l'ordonnance de paiement.

Ce double visa exige de nombreuses formalités et on

(1) La Cour ne peut viser une pièce qui ne porte pas elle-même le visa du chef de comptabilité.

reste quelque peu effrayé à la vue des étapes multiples que l'organisation italienne du contrôle impose à une dépense avant son paiement.

En voici la liste due à l'obligeance de M. de Brun, et qui pêche par défaut, puisqu'elle ne mentionne pas la première transmission de l'engagement à la Cour des Comptes (1).

1° Approbation légale de l'acte par le bureau intéressé ;

2° Requête de ce bureau à la comptabilité pour qu'elle rédige le mandat ;

3° Affirmation du mandat par le chef de comptabilité puis par le ministre.

4° Enregistrement du mandat affirmé et expédition de ce mandat à la Cour des Comptes.

5° Affectation du mandat au bureau de la Cour des Comptes qui s'occupe des crédits du ministère d'où il émane ;

6° Examen du mandat au point de vue légal et budgétaire ;

7° Affirmation de la légalité, de la régularité budgétaire, de l'exactitude des pièces annexées par le chef de bureau compétent ;

8° Approbation du conseiller, membre de la Cour des

(1) Il est vrai qu'il peut s'agir d'une dépense pour laquelle l'engagement et l'ordre de paiement se confondent.

Comptes, pour donner au mandat la forme constitutionnelle de la dépense.

9° Passage du mandat de la Cour à la Direction générale du Trésor, laquelle l'admet à paiement en y apposant son sceau ;

10° Envoi du mandat à la Trésorerie centrale du royaume.

On voit par cette énumération que la coexistence de deux organes de contrôle indépendants l'un de l'autre à savoir le ministre du Trésor et la Cour des Comptes aboutit à un dangereux enchevêtrement de formalités.

La Cour des Comptes a sous ses ordres 450 auxiliaires. Malgré cette petite armée, son visa nécessite pour chaque pièce un délai de deux ou trois (certains auteurs disent même quatre) jours (1).

En outre de ce vice d'organisation, le contrôle italien souffre de la tendance, constatée chez nous, qu'ont les bureaux ordonnateurs à soumettre au chef de comptabilité les engagements effectués et non les projets d'engagements.

Une refonte du système paraît désirable.

Un mouvement se dessine qui tend à l'effectuer au profit du ministre du Trésor.

(1) En 1881, 51.782 décrets ont été adressés à la Cour des Comptes. Elle en a renvoyé 5.982 avec observations. Il faut remarquer qu'en Italie le mot décret est plus compréhensif qu'en France. Il s'applique aux décisions d'un ministre et même d'un délégué (art. 113 du règlement du 4 septembre 1870).

Par les chefs de comptabilité, par la direction générale de la comptabilité du patrimoine et du budget, le ministre du Trésor assume une partie de la tâche. Il y concourt encore en ce que certaines dépenses, telles celles des retraites doivent lui être soumises avant d'être définitives. Aussi le ministre Depretis déposait-il, en 1877, un projet de loi dépouillant la Cour des Comptes du contrôle préventif pour le confier au ministre des Finances, assisté d'un conseil du Trésor. Ce projet fut repoussé.

Avec le décret royal du 7 janvier 1897, imposé par surprise à l'enregistrement de la Cour des Comptes (1), le ministre Luzzatti amoindrissait l'action de cette dernière en matière d'engagements en créant une commission de fonctionnaires nommée par le ministre du Trésor où figurait le chef de comptabilité de chaque ministère.

Ces commissaires étudient les engagements de chaque chapitre et cherchent à prévoir les crédits supplémentaires.

Le même ministre Luzzatti présentait, au mois de février 1905 un autre projet dans lequel il groupait tous les chefs de comptabilité en un corps unique, lequel aurait exercé le contrôle des engagements par l'intermédiaire de fonctionnaires placés en face des bureaux ordonnateurs comme autant de sentinelles avancées. Cette organisation eut supprimé le visa de la Cour des Comp-

(1) Ce décret fut présenté le matin du 7 janvier 1897 et enregistré à 2 heures de l'après-midi du même jour. Une pression avait été faite afin d'empêcher la Cour de l'étudier.

tes pour confier entièrement ce contrôle préventif au ministre du Trésor.

Bien que le Parlement italien ne se soit pas arrêté jusqu'à présent à cette solution qui entraînerait un certain bouleversement dans la vie administrative du royaume, il est permis de croire qu'elle triomphera un jour. L'action préventive ramassée en une même main n'y pourra que gagner en force et en rapidité.

CONCLUSION

Il est à remarquer que le problème qui nous a occupé ne se pose que pour les finances de l'Etat. Malgré de nombreuses recherches, je n'en ai pu trouver l'équivalent dans aucune grande administration privée si étendue et si complexe fût-elle. Cela montre bien qu'il s'agit d'une difficulté particulière aux organismes démesurés que réalisent les Etats actuels. Il y a peut-être là l'indice d'une loi qui serait quelque chose comme la transposition dans le domaine de la sociologie du principe de mécanique bien connu : ce qu'on gagne en force on le perd en vitesse.

Ce qu'on gagne en ampleur dans les organismes so-

ciaux, on semble le perdre en coordination, en cohésion. Les entreprises appartenant à un seul propriétaire sont d'un rendement supérieur à celles qui sont le lot d'une société par actions. Une société par actions elle-même donne des résultats bien plus satisfaisants qu'un Etat. La raison dernière de cette loi de décroissance de la solidarité effective entre les différentes parties d'un tout tient peut-être à ce que l'intérêt et la responsabilité qui sont le meilleur des ciments diminuent dans les parties composantes à mesure que le volume augmente. Et c'est en les faisant revivre par des dispositions voulues (1) qu'on arrivera, je crois, à atténuer l'intensité des formes pathologiques de la division du travail.

Le ministre des Finances doit être désigné pour coordonner l'action financière des parties composantes de l'Etat, parce qu'il a intérêt à cette coordination.

De même, on doit souhaiter l'introduction dans notre administration de fonctionnaires personnellement responsables de la régularité de la dépense qu'ils contresignent, tels l'accounting officer en Angleterre et le chef de comptabilité en Italie.

Nous ne ferions d'ailleurs que revenir ainsi à l'institution bien française du Directeur général des dépenses qui, apportant à l'appui de sa responsabilité un caution-

(1) Il semble qu'il y ait, à l'heure actuelle, un obstacle grandissant à certaines de ces dispositions voulues, dans l'attitude des associations de fonctionnaires, qui combattent énergiquement tout bénéfice résultant pour les agents de l'Etat des procès-verbaux qu'ils font. — Voir le Rapport sur le budget du ministère des Finances pour l'exercice 1907.

nement de 200.000 fr., visait sous le ministère du comte de Corvetto, toutes les dépenses de l'Etat (1).

Et si malgré toutes ces réformes, nous n'arrivons pas à un résultat satisfaisant, nous trouverons une consolation dans cette pensée qu'il y a dans cette « anarchie étatique » une inéluctable rançon de ce qu'on a appelé « l'étatisme progressif ».

(1) Le Directeur général fut institué par l'ordonnance du 18 novembre 1817. Il fut supprimé par ordonnance du 27 décembre 1823 sur l'initiative du marquis d'Audifret.

Vu : *Le Doyen de la Faculté*, Vu : *Le président de la thèse*,
LYON-CAEN. JACQUELIN.

Vu et permis d'imprimer,
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

